

LA POLITIQUE AFRICAINE DE LA FRANCE SOUS FRANÇOIS HOLLANDE

Renouvellement et impensé stratégique

Programme Afrique subsaharienne

Aline LEBOEUF
Hélène QUÉNOT-SUAREZ



VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans cette étude
n'engagent que la responsabilité des auteurs.*



© Tous droits réservés, Ifri, 2014

ISBN : 978-2-36567-326-6

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – France
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Email: accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 Bruxelles – Belgique
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Email: info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : Ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
ACTEURS ET INSTITUTIONS D'UNE POLITIQUE AFRICAINE « NORMALE »	7
En (re)finir avec la Françafrique	7
Un processus décisionnel normalisé ?	9
L'aide au développement est-elle utile (à la France) ?	12
Changements à la tête du MAE	15
L'Afrique a déménagé : luttes pour le <i>leadership</i>	17
L'AFRIQUE AUX AFRICAINS, LA FRANCE EN SOUTIEN	21
Hollande 1 : une nouvelle relation aux décideurs africains ?	21
Hollande 2 : appropriations, complications	23
Je te tiens, tu me tiens ? La dépendance française face à l'Afrique	27
L'AFRIQUE, C'EST AVANT TOUT LES CRISES ?	32
Intervenir seule malgré elle	32
L'opération Barkhane	36
Une gestion militaire des crises ?	37
Gérer ou prévenir les crises ?	39
LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE, UNE DIPLOMATIE EN RUPTURE ?	41
Croissance et concurrence	41
La fin des diplomates à l'ancienne ? Inventer une « diplomatie » à la française	43
La lutte économique déjà dépassée ? Des atouts culturels forts	45
PETITS MOYENS, GRANDS OBJECTIFS	48
Une grenouille française ?	48
Des instruments traditionnels insuffisants	49
« Aimer l'Afrique » : un outil insuffisant pour la comprendre	51
Désafricaniser et trilatéraliser	54
Réorganiser les moyens économiques ?	56
CONCLUSION	58

Introduction

La relation française à l'Afrique résulte d'évolutions délicates et débattues depuis 30 ans, entre normalisation, retrait, et (ré)engagement¹. Les partisans d'une normalisation de la relation au continent africain auraient finalement gagné². Ce discours sur la normalisation se cristallise sur la « fin de la Françafrique ». Cependant, depuis Mitterrand, et hormis Jacques Chirac, tous les nouveaux présidents ont promis la rupture et la fin de la Françafrique pour ensuite, dans la pratique, renouer avec les solutions qu'ils dénonçaient³. Par ailleurs, lutter contre « la Françafrique » ne fait pas en soi une politique⁴, d'autant qu'elle appartient aujourd'hui davantage au passé⁵. Il s'agit donc plutôt de comprendre par quoi la Françafrique a été remplacée.

Plusieurs pistes permettent d'appréhender l'impensé stratégique de la France en Afrique. D'un côté, des actes isolés, une fois reliés, donnent sens à l'ensemble (on pense par exemple aux interventions militaires au Mali et en République centrafricaine). De l'autre, le sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique de décembre 2013 a permis aux administrations françaises de structurer leur pensée et leurs discours sur l'Afrique autour de trois thèmes : la

¹ Cette évolution est parfois décrite comme une opposition entre « Anciens » et « Modernes », une distinction énoncée par Daniel Bourmaud puis Yves Gounin. Daniel Bourmaud, « La politique africaine de Jacques Chirac : les anciens contre les modernes », *Modern and Contemporary France*, numéro spécial « France and Black Africa », n° 4, 1996, p. 431-442 ; Yves Gounin, *La France en Afrique : le combat des Anciens et des Modernes*, Paris, De Boeck, 2009.

² Richard Banégas, Roland Marchal et Julien Meimon parlent déjà en 2007 d'une « tendance longue à la normalisation ». Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « Introduction au thème. La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 5.

³ Comme le souligne Amandine Gnanguénon, « Introduction. Quelle politique africaine de la France sous Nicolas Sarkozy ? », *Dynamiques internationales*, n° 4, mai 2011, p. 1. Voir également par exemple : Jean-François Médard, « La conférence franco-africaine de Paris : le changement dans la continuité », *Politique africaine*, n° 5, février 1982, p. 28-34 ; Assane Thiam, « La politique africaine de Nicolas Sarkozy : rupture ou continuité ? », *Politique étrangère*, 2008, n° 4, p. 873-88 ; Hervé de Charrette, « Nicolas Sarkozy et la politique étrangère de la France : entre changement et continuité », *La revue internationale et stratégique*, n° 70, été 2008, p. 6-12.

⁴ Bertrand Langlois, « Hollande et l'Afrique », *Slate Afrique*, AFP, 20 décembre 2012.

⁵ Jean-François Bayart, « Ceci n'est pas une Françafrique », *Alternatives Économiques*, n° 268, avril 2008, disponible sur : <www.alternatives-economiques.fr/ceci-n-est-pas-une-francafrique_fr_art_699_36383.html>.

gestion des crises, « l'Afrique aux Africains » et la diplomatie économique⁶.

L'hésitation entre retrait, « normalisation » et réinvestissement ne semble pas encore avoir été parfaitement tranchée par la présidence Hollande. Elle traduit une volonté de regagner une plus grande autonomie et d'assainir la relation sans toutefois perdre d'influence, impossible quadrature du cercle. De fait, l'action française est souvent contrainte par la « dépendance au sentier » ou *path dependency*⁷. De plus, même si la France souhaite ponctuellement se désengager d'Afrique, certains pays africains ne souhaitent guère, eux, que la France se désengage. Enfin, on note dans les discours de François Hollande à Dakar (12 octobre 2012) et à Bamako (19 septembre 2013), une insistance sur l'amitié et le respect qui semblent aujourd'hui devoir jouer un rôle central dans les relations entre la France et l'Afrique⁸.

Deux ou trois périodes se succèdent et marquent l'évolution de la politique africaine de la France depuis l'élection de 2012 : « Hollande 1 » se distingue par un effort de normalisation de la relation ; « Hollande 2 » est caractérisée par les interventions militaires au Mali et en République centrafricaine (RCA)⁹ ; et peut-être « Hollande 3 », avec un renforcement de la diplomatie économique à la suite de l'intégration du Commerce extérieur au ministère des Affaires étrangères.

Si ces tendances sont clairement observables, aucun document écrit ne permet véritablement de les formaliser : elles restent avant tout présentes dans l'oralité (les discours du président et des ministres), les témoignages des uns et des autres, et dans les pratiques de l'État français en Afrique. Faut-il formaliser une stratégie sur un sujet qui n'intéresse que peu les Français et qui ne nécessite pas de clarification immédiate ? Comme le dit l'un de nos interlocuteurs :

« Les stratégies papier ne servent à rien. Il faut de la volonté politique. Croire en l'Afrique n'est pas facile. Les opinions publiques ont une image dégradée et les

⁶ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁷ Ce concept implique que les décisions d'hier déterminent les choix d'aujourd'hui. En langage commun, on pourrait parler du poids de l'habitude ou de l'histoire. Ce concept a notamment été précisé par Paul Pierson. Voir par exemple Paul Pierson, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, juin 2000, p. 251-267.

⁸ François Hollande, « Discours du président de la République, M. François Hollande, à l'occasion de l'investiture du président malien », Bamako, 19 septembre 2013, disponible sur : <www.ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article7164>.

⁹ Entretien avec un diplomate, Paris, novembre 2014.

médias disent que "tout va mal"¹⁰. Il faut un projet politique, que met en musique le sommet de l'Élysée en faisant de l'Afrique non plus un problème mais une partie de la solution¹¹. »

La France a peut-être aujourd'hui besoin d'engagement, d'une ligne claire qui lui permette de dire non, de choisir ou pas de s'impliquer davantage, en le justifiant par une stratégie distinctement énoncée. Il reste donc encore à mettre en musique une telle stratégie, avec un nouveau *storytelling*, d'autant qu'un décalage fort reste observable entre objectifs français et moyens disponibles, auquel il faudra trouver des solutions.

Ce sont donc les deux axes principaux de notre travail : analyser le besoin pour la France d'une nouvelle stratégie vis-à-vis de ses partenaires africains ; et souligner qu'une telle stratégie doit permettre de combler le décalage entre ambitions et moyens. Il ne s'agit pas forcément de réinventer la relation, mais de mettre en mots des orientations et des choix qui semblent pour l'instant encore trop hésitants, afin de renforcer l'autonomie de la France et sa liberté d'action stratégique.

Cette étude s'appuie sur la réalisation d'une cinquantaine d'entretiens formels et informels à Paris et Bruxelles, au sein des administrations françaises (Défense – DAS, EMA et CDEF ; Affaires étrangères – CAPS, DAOI, NUOI, DCSD, DGM¹², représentation permanente à Bruxelles ; ministère de l'Intérieur, Parlement et Élysée), avec des chercheurs et journalistes (Ifri, CERI, ICG, EUISS¹³, indépendants), avec des entreprises (Orange, Control Risk, Risk & Co, cabinets d'avocats, directeur d'entreprise impliqué dans la représentation de la diaspora de son pays d'origine). Par ailleurs, ces entretiens ont été complétés par la participation à plusieurs événements, à Paris¹⁴, Bruxelles¹⁵, Brazzaville¹⁶ et Shanghai¹⁷

¹⁰ La perception de cet acteur de la diplomatie est intéressante dans la mesure où l'évolution du discours des médias sur l'Afrique a justement considérablement et favorablement évolué ces cinq dernières années. Voir par exemple : Hélène Quénot-Suarez, *Les panneaux publicitaires à Abidjan : miroirs des marques, marqueurs des consommations. Publicité, consommation et banalisation culturelle dans une Afrique en croissance*, Étude de l'Ifri, Paris, décembre 2013, p. 12, disponible sur : <http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=7927&id_provenance=103&provenance_context_id=1>

¹¹ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹² Direction des Affaires Stratégiques (DAS), État major des Armées (EMA), Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF), Centre d'Analyse et de Prévision Stratégique (CAPS), Direction Afrique et Océan indien (DAOI), Nations Unies et Organisation Internationales (NUOI), Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), Direction générale de la mondialisation (DGM).

¹³ Centre d'études et de recherches internationales, International Crisis Group, European Union Institute for Security Studies.

¹⁴ CAPS, ministère des Affaires étrangères, « Paix et sécurité en Afrique : quel rôle pour la France demain ? », 28 octobre 2013.

¹⁵ Cycle « Sahel Task Force », organisé par l'EUISS.

¹⁶ Cérémonie du 25^e anniversaire de la signature des accords de Brazzaville pour la paix en Afrique australe, Brazzaville, 11 février 2014.

portant sur des volets de la politique africaine de la France et, enfin, par l'analyse de la littérature sur le sujet.

À l'été 2014, peu de textes conséquents ont été consacrés à la politique africaine de la France sous François Hollande, si l'on met de côté les articles de presse, nombreux, ou les positions d'ONG ou de collectifs militants comme Survie ou Coordination SUD. La plupart des articles et ouvrages consacrés à la politique africaine traitent des années De Gaulle, Mitterrand, Chirac et Sarkozy : nous y ferons référence au cours du texte pour souligner l'ancrage de la politique de François Hollande dans le temps long de ces politiques. Quelques rares articles publiés peu après l'élection de 2012 posent déjà, souvent en conclusion, la question de l'évolution de cette politique sous le mandat de François Hollande. Par exemple, l'historien britannique Tony Chafer prévoit un rapprochement entre le Sénégal et la France, dès lors que le premier voyage officiel à l'étranger du nouveau président Macky Sall lui permet de rendre visite à François Hollande, tandis que le premier voyage en Afrique de ce dernier a pour destination Dakar¹⁸.

Par ailleurs, le chercheur britannique Gordon D. Cumming souligne utilement que si Paris fait désormais le choix des réformes, sa politique sera de fait contrainte par le fait que « les interlocuteurs francophones africains de la France n'ont pas changé »¹⁹. Cette idée était déjà exprimée par Richard Moncrieff, un spécialiste anglais de la politique française en Afrique, en janvier 2012²⁰. Elle est aussi une des idées centrales du dernier ouvrage du journaliste Antoine Glaser sur les relations entre la France et l'Afrique²¹. Il va cependant bien plus loin que Cumming ou Moncrieff, en analysant un véritable renversement du jeu, où la politique africaine de la France serait davantage déterminée par ses partenaires africains que par la France elle-même.

L'Ifri a, de son côté, publié un entretien sur la politique africaine de la France avec Yves Gounin, conseiller d'État et auteur

¹⁷ Conférence « Emerging Powers in Africa and the Implication for Europe », Université de Fudan, Shanghai, Chine, 22 février 2014.

¹⁸ Tony Chafer, « Franco-Senegalese Relations 2000–2012 », *SAIIA Occasional Paper*, n° 133, janvier 2013.

¹⁹ Gordon D. Cumming, « Nicolas Sarkozy's Africa Policy: Change, Continuity or Confusion? », *French Politics*, vol. 11, n° 1, p. 24-47.

²⁰ Richard Moncrieff, « French Relations with Sub-Saharan Africa Under President Sarkozy », *SAIIA Occasional Paper*, n° 107, janvier 2012.

²¹ Antoine Glaser, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014.

d'un ouvrage de référence sur ce sujet²². Enfin, le rapport le plus significatif sur la politique africaine de la France est en fait celui de Chatham House, écrit par Paul Melly et Vincent Darracq en mai 2013 : il pose de façon claire et perspicace les bases de cette politique, en analysant de façon approfondie le positionnement de la France face aux puissances émergentes en Afrique²³. Notre étude permet de compléter cette analyse, un peu plus d'un an après sa parution, tout en éclairant différemment la politique décrite : nous ne traiterons pas ici de l'influence de l'implication chinoise en Afrique pour insister plutôt sur le problème du décalage entre ambitions et moyens et sur l'absence partielle de stratégie.

Parce que notre étude était contrainte à la fois par ses délais de réalisation et par sa focalisation sur l'évolution récente plutôt que sur le temps long, elle présente inévitablement un certain nombre de biais. Ainsi, elle fait l'impasse sur plusieurs types d'acteurs qui jouent pourtant un rôle important dans la politique africaine de la France : les services de renseignement, de police et de gendarmerie. Par ailleurs, bien que Jean-François Bayart ait appelé à une prise en compte des acteurs non étatiques de la politique africaine de la France²⁴, et que ceux-ci jouent un rôle certain, ils ne sont pas étudiés ici²⁵. Nous avons choisi de favoriser un focus institutionnel, pour comprendre la construction de la politique, ses ressources et ses limites.

Après avoir présenté les acteurs de la politique africaine de la France, l'étude discute des trois volets centraux de cette politique et leurs ambivalences : la politique française de soutien à une « Afrique aux Africains », la gestion militaire des crises, et la diplomatie économique. Enfin, ce travail interroge les moyens mis en œuvre par la France et le décalage croissant entre ses ambitions de puissance et l'austérité budgétaire qui les limite.

²² Hélène Quénot-Suarez et Aurore Loste, « "Hollande l'Africain" ? La politique africaine de la France à la croisée des chemins. Interview de Yves Gounin », Actuelle de l'Ifri, « *L'Afrique en questions* », n° 13, septembre 2012, disponible sur : <http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=7362&id_provenance=103&provenance_context_id=1>. Voir aussi Yves Gounin, *La France en Afrique...*, op. cit. L'institut avait également organisé une conférence-débat sur le sujet en 2009. Programme Afrique de l'Ifri, « Débat sur le rapport parlementaire "La politique de la France en Afrique" », Ifri, Paris, 17 février 2009, disponible sur : <www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=5627&id_provenance=88&provenance_context_id=1>.

²³ Paul Melly et Vincent Darracq, *A New Way to Engage? French Policy in Africa from Sarkozy to Hollande*, Africa 2013/01, Chatham House, mai 2013, disponible sur : <www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0513pp_franceafrica.pdf>

²⁴ Jean-François Bayart, « Quelle politique africaine pour la France ? », *Politique africaine*, n° 121, novembre 2011, p. 155.

²⁵ Contrairement au livre d'Yves Gounin qui leur consacre un demi-chapitre. Yves Gounin, *La France en Afrique*, op. cit., p. 148-157.

Acteurs et institutions d'une politique africaine « normale »

Qu'est-ce qu'une politique normale sur un continent qui durant la période de la colonisation et, largement, après les indépendances a été un ressort essentiel de la stratégie de puissance de la France dans le monde et a contribué à forger sa puissance diplomatique ? Cette normalité – voire cette banalité – est pourtant un ressort clé de la construction de la politique africaine de la France sous François Hollande.

La politique mise en œuvre par François Hollande n'est pas totalement inédite : il s'agit davantage pour lui de réorganiser les éléments d'une politique héritée de Lionel Jospin et de ses successeurs, notamment sur le multilatéralisme et l'africanisation des décisions. Cependant, par rapport à la présidence Sarkozy, le processus décisionnel est moins centralisé, le style change, ainsi que certaines priorités (comme la question de l'immigration par exemple, moins centrale).

En (re)finir avec la Françafrique

Les interventions françaises en Afrique menées sous la présidence de François Hollande semblent marquer une forte continuité avec la tradition interventionniste des présidents qui l'ont précédé. Cependant si la Françafrique ne « meurt » pas réellement, elle évolue par des changements de pratiques, qu'il faut chercher dans les usages du politique au quotidien et dans les convictions personnelles des acteurs choisis pour mener les politiques.

C'est lors du discours de Dakar, le 12 octobre 2012 que François Hollande annonce une nouvelle donne des relations avec le continent africain²⁶.

« Le temps de la Françafrique est révolu : il y a la France, il y a l'Afrique, il y a le partenariat entre la France et l'Afrique, avec des relations fondées sur le respect, la

²⁶ On notera que, si le président souhaite sortir de la Françafrique, il en utilise les éléments de langage, en particulier cette incongruité historique qui consiste à mettre sur un pied d'égalité « la France » et les 54 pays du continent africain, toujours conçu comme un tout.

clarté et la solidarité²⁷. »

Le discours sur la fin de la Françafrique est banal, presque incantatoire :

« Mitterrand et Sarkozy avaient aussi proclamé la fin de la Françafrique, puis leurs partisans avaient fini par [y] revenir »

rappelle Yves Gounin dans une analyse au *Monde*²⁸. Il indique cependant que le cas Hollande est différent dans la mesure où les acteurs de cette Françafrique très décriée sont vieillissants ou morts. « Biologiquement », donc, selon lui, la Françafrique prend peu à peu fin.

Le concept de Françafrique n'est pas opératoire car il recouvre deux réalités : une « relation spéciale » et une collusion d'intérêts. Dans sa première acception, un analyste politique note que cette Françafrique, celle de Jacques Foccart et de Félix Houphouët-Boigny, est bien morte, et depuis longtemps. La relation « spéciale » entachée de scandales divers dans les années 1960, 1970 et 1980 alimente cependant l'idée – toujours vivace – d'un « complot » postcolonial mené par la France dans le but d'asservir le continent et de profiter de ses richesses. Le terme « Françafrique » désigne par ailleurs une collusion d'intérêts entre le politique et l'économique. La construction du discours sur ces pratiques renforce là aussi le doute vis-à-vis d'un complot historique à propos de l'Afrique. Ces méfiances vis-à-vis de l'action du monde politique et du monde économique en Afrique rendent plus complexe l'établissement d'une stratégie économique française sur le continent, immanquablement lue comme une forme de néocolonialisme²⁹.

Si des efforts de renouvellement de la relation sont faits, ils se heurtent à des contraintes institutionnelles qui en limitent considérablement la portée. La compétition bureaucratique entre les institutions impliquées, telles que le ministère des Affaires étrangères, la direction générale du Trésor, qui dépend de Bercy, ou l'Agence française de développement (AFD) par exemple, formulent chacune une politique africaine propre, issue de leur culture institutionnelle et de leurs agendas particuliers. Or, sans réforme profonde des institutions et de leurs relations, le renouvellement des relations avec l'Afrique reste superficiel et se concentre essentiellement sur la fin des réseaux et des rapports d'amitié ou de clientélisme entre la France et certains pays africains. Les politiques français peuvent avoir l'illusion – sincère – de travailler à un vrai renouvellement de la

²⁷ Cité dans « François Hollande à Dakar : "Le temps de la Françafrique est révolu" », *Le Monde*, 12 octobre 2012.

²⁸ Christophe Châtelot, « Coup de grâce pour la Françafrique », *Le Monde*, 25 janvier 2013.

²⁹ L'existence d'une dépendance entre la France et certains pays africains ne fait pas de doute mais il serait plus juste de parler d'interdépendance. Voir par exemple Antoine Glaser, *AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu*, Paris, Fayard, 2014.

relation avec le continent en changeant simplement les acteurs engagés. Mais changer les hommes ne change rien. Jean-François Médard l'analysait dès 1993 avec beaucoup de clairvoyance :

« On ne peut manquer d'être frappé par la permanence – non pas de ces réseaux, car ils se sont beaucoup renouvelés sous Mitterrand – mais du recours au réseau³⁰. »

Analysée en termes d'acteur et jamais dans sa dimension institutionnelle (c'est-à-dire dans ses pratiques, ses continuités et ses effets de structure), la relation à l'Afrique – et, partant, la notion de « Françafrique » – ne peut donc être réellement renouvelée. Le propre des institutions est de survivre aux hommes qui la composent : « Le roi est mort, vive le roi ». Il nous semble donc que, au-delà de la volonté présidentielle – louable – de normaliser les relations avec l'Afrique, c'est plus profondément la structure du processus décisionnel français et le verrouillage des prérogatives de chaque appareil qui empêchent tout renouvellement et interdisent l'émergence d'une pensée novatrice pour refonder ces relations.

Un processus décisionnel normalisé ?

Quand il arrive au pouvoir en 2012, François Hollande connaît peu l'Afrique et n'y porte pas d'intérêts connus. Il l'envisage donc sans passion et considère qu'elle peut être traitée comme l'ensemble des zones en développement, telles que l'Asie du Sud. C'est le fond de son action lors de cette période « Hollande 1 » sur l'Afrique.

Ce peu d'intérêt spécifique pour le continent et la volonté de normaliser les processus décisionnels ont conduit à un renouvellement important des acteurs impliqués sur le continent. Institutionnellement, d'abord, deux symboles de la « relation spéciale » à l'Afrique ont été rénovés : le ministre de la Coopération, déjà sous tutelle du MAE du temps d'Henri de Raincourt³¹, est devenu un ministre délégué au Développement, avec Pascal Canfin, et la cellule Afrique de l'Élysée est restée intégrée³² – en toute logique – à la cellule diplomatique, avec des effectifs réduits. Le ministre délégué au Développement est devenu un simple secrétaire d'État depuis le premier gouvernement Valls en avril 2014. Cela conforte d'une part l'importance du ministre des Affaires étrangères et, d'autre part, le rôle fonctionnel attribué au développement, qui n'est plus pensé comme une stratégie spécifique mais comme un simple outil de la diplomatie française.

³⁰ Jean-François Médard, « Ces Messieurs Afrique », *Politique Africaine*, n° 49, mars 1993, p. 146-148, (Revue de livre).

³¹ Du 14 novembre 2010 au 10 mai 2012, sous le troisième gouvernement Fillon.

³² La cellule Afrique de l'Élysée a longtemps été autonome de la cellule diplomatique mais a été intégrée à celle-ci sous la présidence Sarkozy.

Si Hélène Le Gal, en charge de la cellule Afrique de l'Élysée, est diplomate et a été en poste en Afrique, ce n'est pas le cas de Pascal Canfin. Annick Girardin, qui lui a succédé lors du premier remaniement³³, députée de Saint-Pierre-et-Miquelon, n'est pas non plus une spécialiste du continent.

Ces changements institutionnels ou de noms semblent modestes mais sont l'aboutissement de dynamiques engagées de longue date. Ainsi, structurellement, le poste de ministre puis de secrétaire d'État délégué au Développement peut être lu comme l'aboutissement d'un processus lent engagé dès 1997 lorsque le ministère de la Coopération de Charles Josselin a été rattaché au ministère des Affaires étrangères. La nouveauté majeure du ministère de Pascal Canfin résidait dans la volonté de passer de cette coopération à un développement qui n'intègre pas que l'Afrique et se focalise sur des enjeux transversaux, tels que le climat.

La conseillère Afrique, elle, se trouve sous la tutelle du conseiller diplomatique de l'Élysée, comme l'ont été ses deux prédécesseurs de l'ère Sarkozy, Bruno Joubert et André Parant. La cellule est réduite, puisqu'Hélène Le Gal n'a qu'un collaborateur, Thomas Melonio. Malgré une structuration très proche de celle de l'ère Sarkozy, qui a initié le changement institutionnel, cette cellule est régulièrement présentée comme étant en rupture avec le passé, dans le mouvement de normalisation cher à François Hollande³⁴.

Comme conseillère Afrique au sein de la cellule diplomatique et non dotée d'un statut spécial, Hélène Le Gal peut apparaître comme un « passeur » d'informations pour le président plutôt qu'en faiseur de politiques. Ce point de vue occulte cependant sa capacité de négociation au sein des instances gouvernementales en lien avec le continent (coordination interministérielle lors des réunions du jeudi, voir *infra*). Par ailleurs, elle affirme avoir mis fin aux relations spéciales et aux émissaires « gris » qui pouvaient auparavant appeler directement ou faire du lobbying auprès du conseiller Afrique³⁵.

La normalisation de la relation avec le continent africain passe donc par un changement de style, qui peut paraître formel mais semble modifier à la fois la structure des relations avec les Africains (en favorisant notamment les rapports par les ambassadeurs plutôt que les rapports interpersonnels) et le *leadership* gouvernemental sur l'Afrique.

³³ Le secrétariat d'État occupé par Annick Girardin intègre le développement et la francophonie. Elle cumule donc les prérogatives antérieures de Pascal Canfin, au Développement, et une partie de celles du ministère délégué de Yamina Benguigui, avec la Francophonie.

³⁴ Lénaïg Bredoux et Thomas Cantaloube, « Pascal Canfin : Nous avons normalisé les relations entre la France et l'Afrique », *Mediapart*, 16 juillet 2012.

³⁵ « Temps nouveaux pour gourous et missi dominici », *Les Afriques*, 5 mars 2014, disponible sur : <www.lesafriques.com/dossier/temps-nouveaux-pour-gourous-et-missi-dominici-2.html?Itemid=308?articleid=40216>.

Normaliser n'est cependant pas se désintéresser : bien avant l'intervention au Mali, François Hollande, parfois un peu contraint³⁶, reçoit notamment à l'Élysée, durant les quatre premiers mois de son mandat, sept chefs d'État africains³⁷. De fait, ces chefs d'États étaient, eux, soucieux de ne pas remettre en cause les relations spéciales qui pouvaient lier leur pays et la France.

Ces premiers temps de la relation de François Hollande à l'Afrique sont donc caractérisés par une prise de distance nette et par le souhait de normaliser les relations, notamment en s'opposant de manière claire aux pratiques antérieures de Nicolas Sarkozy. Cette opposition est lisible dans le discours de Dakar de François Hollande. La symbolique du lieu n'échappe à personne. Quant au fond du discours, à défaut d'être très novateur, il développe des idées intéressantes, en particulier avec les idées d'une Afrique partenaire et d'une nécessaire franchise dans la relation³⁸. Toutefois, comme le regrette un diplomate du ministère des Affaires étrangères (MAE)³⁹, sans mesure concrète pour les accompagner, des idées ne peuvent tenir lieu de stratégie.

La volonté de « ne pas faire comme Sarkozy » semble avoir été un moteur fort pour la relation à l'Afrique et a permis à François Hollande de trouver un positionnement très clair, qui se traduit concrètement par deux éléments. On note tout d'abord un changement de style dans les relations entre présidents, puisque François Hollande est plus attentif à démontrer son respect et son amitié pour ses partenaires africains, et à prendre le temps de les écouter avant de prendre une décision. Deuxièmement, le changement s'affiche aussi par la décentralisation du pouvoir de décision sur l'Afrique. Claude Guéant, à l'Élysée, aidé de Robert Bourgi, un avocat lobbyiste héritier de Foccart, court-circuitait en partie le processus décisionnel formel entre le conseiller Afrique de l'Élysée et le ministère des Affaires étrangères, cette dernière institution étant largement marginalisée, au moins jusqu'à la nomination d'Alain Juppé au MAE⁴⁰. Or, les institutions de la République sous François Hollande reprennent un rôle central dans la décision.

³⁶ François Hollande a longuement hésité à se rendre au sommet de Kinshasa en octobre 2012 et, finalement contraint d'y aller, a rencontré, outre le président Kabila, l'opposant historique de celui-ci, Étienne Tshisekedi.

³⁷ Voir l'interview d'Yves Gounin dans Hélène Quénot-Suarez et Aurore Loste, *op. cit.*

³⁸ « François Hollande à Dakar : "Le temps de la Françafrique est révolu" », *op. cit.*

³⁹ La formulation actuelle du ministère est « ministère des Affaires étrangères et du Développement international ». Nous conserverons au fil de ce travail, pour plus de clarté, la formulation « historique » de référence : ministère des Affaires étrangères – MAE.

⁴⁰ Richard Moncrieff, *op. cit.* p. 14 ; Jean-François Bayart, « Quelle politique africaine pour la France ? », *op. cit.*, p. 150, 152 ; Gordon D. Cumming, *op. cit.*, p. 28.

L'aide au développement est-elle utile (à la France) ?

Alors que des partenaires de la France, comme le Royaume-Uni par exemple, sont parvenus à rénover leur aide publique au développement (APD)⁴¹, le processus semble plus complexe en France. Ainsi, alors que l'APD britannique a progressé de 27,8 % en 2013, celle de la France a régressé de 9,8 % la même année. Cela représente 0,4 % environ du produit national brut (PNB) alors même que François Hollande avait promis de porter l'APD à 0,7 % du PNB⁴². La faiblesse de la France en termes d'APD s'explique par des problèmes budgétaires mais également par deux autres facteurs. D'une part, les objectifs de cette coopération restent peu clairs. D'autre part, le dispositif institutionnel français d'aide est extrêmement complexe. Ainsi, le principal acteur de l'APD, l'Agence française de développement (AFD)⁴³ est sous une double tutelle : le Quai d'Orsay et Bercy⁴⁴. Or les agendas, les objectifs et la culture même de ces ministères sont très différents. Cette double tutelle rend difficiles les changements⁴⁵. Le *statu quo* semble aujourd'hui préféré à la réforme, et cela au détriment d'une véritable vision stratégique.

Le premier enjeu d'une réforme de l'APD française aujourd'hui consiste à dégager des objectifs clairs devant guider l'usage de cette aide. Si le *Department for International Development* (DFID) britannique a par exemple su rapidement imposer après sa création un objectif unique, la lutte contre la pauvreté⁴⁶, cela n'est pas le cas de la France. Le but premier du dispositif de coopération au moment

⁴¹ « L'aide publique au développement (APD) est définie par l'INSEE comme l'ensemble des dons et des prêts à conditions très favorables accordés par des organismes publics aux pays figurant sur la liste des bénéficiaires du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) », Centre de documentation économie-finances, voir sur : <www.economie.gouv.fr/cedef/aide-publique-au-developpement>.

⁴² « La France, mauvais élève de l'aide au développement », *Le Monde*, 8 avril 2014.

⁴³ Pierre Jacquemot, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n° 238, 2011/2, p. 45, disponible sur : <www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2011-2-page-43.html>.

⁴⁴ Cette tutelle institutionnelle bicéphale se double, au plan opérationnel, d'une concurrence – plus informelle mais pas moins efficiente – entre le MAE et le ministère de la Défense, comme nous le développons en *infra*.

⁴⁵ Pour des analyses détaillées, informées et critiques voir les rapports : Cour des comptes, *La politique française d'aide au développement*, rapport public thématique, juin 2012, disponible sur : <www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000314/index.shtml> ; et Ernst & Young, *Synthèse. Bilan évaluatif de la politique française de coopération au développement entre 1998 et 2010*, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie et des Finances, AFD, décembre 2012, disponible sur : <www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/evaluations/evaluations-2013/article/bilan-evaluatif-de-la-politique>.

⁴⁶ Aline Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité en Sierra Leone », thèse de science politique, Université Paris I, janvier 2013, p. 140-150.

des indépendances africaines était de « maintenir des liens privilégiés avec les “jeunes nations” »⁴⁷. C'était un projet politique fort qui s'est peu à peu dilué dans les restrictions budgétaires successives et l'alignement nécessaire sur les grandes orientations globales (Objectifs du Millénaire pour le Développement, lutte contre la pauvreté, paradigme sécurité et développement, etc.) développées à l'échelle internationale.

En elles-mêmes, la convergence de l'aide et la multilatéralisation des projets ne sont pas critiquables. Il est plus problématique en revanche que ces pratiques n'aient pas été intégrées et réfléchies pour faire émerger un cadre stratégique d'action cohérent et politiquement lisible. Ainsi, si les orientations françaises sont bien formalisées depuis 2010 dans un *Document cadre de coopération au développement* (DCCD), le rapport produit fin 2012 par Ernst & Young sur la politique française de coopération au développement de 1998 à 2010 est particulièrement critique :

« [Le] DCCD ne définit pas les objectifs réels de la politique de coopération française. [...] Le positionnement protéiforme de la politique de développement entre solidarité et influence, est ainsi insuffisamment partagé, et le DCCD ne vient pas clarifier les différences de sensibilités, voire de convictions qui influencent la compréhension des objectifs réellement poursuivis par la politique française de coopération⁴⁸. »

Les problèmes posés par cette situation ont été entendus depuis l'arrivée de François Hollande au pouvoir. Pascal Canfin, quand il était ministre délégué au Développement, a coordonné les Assises du développement et de la solidarité internationale en mars 2013, pour porter, selon les mots de François Hollande, « une politique ambitieuse du développement »⁴⁹. Ces assises ont été les bienvenues en particulier pour les ONG, jusqu'alors mal intégrées au dispositif français d'aide et de coopération. Elles ont conduit au vote d'une loi et à la création d'un Conseil national du développement et de la solidarité internationale, « espace pérenne de concertation entre pouvoirs publics et acteurs non gouvernementaux sur les enjeux de développement⁵⁰ ». La *Lettre du Continent* rappelle cependant que ce conseil

« N'est pas sans rappeler le Haut Conseil pour la coopération internationale (HCCI), créé en 1999 et dissous en 2008, car considéré comme une entité

⁴⁷ Pierre Jacquemot, *op.cit.*, p. 45

⁴⁸ Ernst & Young, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁹ *Le Monde*, « M. Hollande fixe un cadre à l'aide au développement », 3 mars 2013.

⁵⁰ CCFD-Terre solidaire, *Bilan des Assises du développement et de la solidarité internationale*, 1^{er} mars 2013, disponible sur : <<http://ccfd-terresolidaire.org/infos/partage-des-richesses/assises-du-3993>>.

*consultative aussi budgétivore qu'inutile*⁵¹. »

La loi, elle, entrée en vigueur le 7 juillet 2014, était une promesse de campagne de François Hollande et clarifie des éléments clés de la coopération française, comme l'accent mis sur le principe de cohérence des politiques de développement (article 3) ou sur la promotion du développement durable (article 1), pierre angulaire de la pensée de l'aide française. Ces orientations légales trouvent une traduction pratique et stratégique au sein du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) réuni le 31 juillet 2013⁵² après quatre ans de silence et dont on peut espérer qu'il assurera de manière plus effective un rôle de coordination institutionnelle qui manque cruellement au dispositif français.

Pour autant, si les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale sont mieux définis, on ne trouve dans ces documents aucune formulation en termes d'intérêts pour la France (sécurité intérieure, intérêts économiques, etc.). Cette notion d'intérêt appliquée à la coopération reste un impensé stratégique fort qui empêche largement, à notre sens, le renouvellement des dispositifs institutionnels de l'aide et de la coopération. La mise en avant du développement durable et de la solidarité internationale permet de dépolitiser et de « consensualiser » les *raisons* de la coopération et de l'aide.

Les rapports déjà évoqués critiquant le pilotage de l'aide recommandaient un ministère de plein exercice, avec un ministre fort ayant mandat pour coordonner et canaliser les actions des autres ministères en termes de coopération et de développement. On note d'abord que ce ministère de plein exercice n'a été au mieux qu'un ministère délégué, puis un simple secrétariat d'État. Pascal Canfin, tout comme Annick Girardin, ne manquent pas de qualités pour la mission qui leur a été confiée. La structure institutionnelle dans laquelle ils doivent évoluer n'est cependant, elle, pas assez puissante pour canaliser les dynamiques parfois contradictoires venues d'autres ministères. Par ailleurs, les personnalités choisies, toutes deux « d'ouverture », peu connues du grand public et peu intégrées dans les réseaux socialistes, manquent de poids pour imposer le Développement comme un espace de coordination entre Bercy et le MAE.

Au-delà des luttes interministérielles, c'est l'AFD qui semble tirer son épingle du jeu et apparaît comme la référence pour l'APD, à la fois pour la qualité de sa réflexion et ses savoir-faire sur le terrain.

⁵¹ « L'Élysée publie l'avis de décès de la Françafrique », *La Lettre du Continent*, n° 665, 4 septembre 2013.

⁵² Pour plus de détails sur les missions du CICID, voir le site de la Direction générale du Trésor : <www.tresor.economie.gouv.fr/4031_comite-interministeriel-de-la-cooperation-internationale-et-du-developpement-cicid>. Pour les conclusions de ce Comité lors de la réunion de 2013, voir le site du MAE : <www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/dossier_de_presse_-_cicid_0_cle066429.pdf>.

Elle possède par ailleurs une capacité d'analyse de haut niveau. C'est un acteur opérationnel de premier plan et il ne s'agit pas de remettre en cause ici ses compétences. En revanche, si le schéma institutionnel dans lequel elle s'insère – avec la tutelle des deux ministères – était fonctionnel, il est vraisemblable que son importance et son autonomie seraient moindres. Sa puissance et son autonomie considérables nous paraissent donc paradoxalement être une preuve de dysfonctionnement de la structure de l'aide française.

Changements à la tête du MAE

Au MAE, où trois ministres étaient en lien direct avec les questions internationales liées à l'Afrique⁵³ jusqu'au premier remaniement d'avril 2014, la répartition des cartes est complexe. Laurent Fabius se concentre logiquement sur quelques grands thèmes, tels que les interventions militaires et la diplomatie économique.

Comme ministre délégué au Développement, Pascal Canfin se focalisait sur des questions plus globales et a souvent été présenté au mieux comme un électron libre, au pire comme un doux rêveur par les interlocuteurs rencontrés. Son appartenance politique au parti Europe Écologie Les Verts (EELV) le plaçait *de facto* en marge du groupe socialiste. Pourtant, ses réseaux et son expérience européenne le situaient dans une position stratégique, qui lui permettait de mieux prendre en compte l'Union européenne (UE), explique un interlocuteur. Cela a son importance car cela répondait au souhait de François Hollande d'ouvrir les relations avec l'Afrique à plus de multilatéralisme. L'accent mis par Pascal Canfin sur les questions de développement durable a permis par exemple d'ajouter un volet Climat lors du sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique en décembre 2013. Ces questions sont centrales sur la scène internationale et permettent à la France de rester impliquée dans ces débats. Cependant, Pascal Canfin voulait prendre ses distances avec l'Afrique, afin que ce ministère du Développement ne soit pas une simple déclinaison des anciens ministères de la Coopération. L'Afrique n'avait en conséquence plus d'interlocuteur « privilégié » au sein du gouvernement, et c'est de manière inattendue Yamina Benguigui, la ministre déléguée à la Francophonie, qui a joué ce rôle de « ministre de l'Afrique par défaut », selon deux diplomates interrogés.

Annick Girardin, qui n'est pas africaniste, a pris le soin de se doter de spécialistes compétents, avec en particulier, un « Monsieur

⁵³ La quatrième est alors Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, dont les attributions plus consulaires sont moins directement en lien avec notre propos.

Afrique », Laurent d'Ersu⁵⁴, et une équipe élargie et variée⁵⁵. L'intégration de la francophonie à son portefeuille renforce de fait son tropisme africain. Elle a ainsi déjà beaucoup voyagé sur le continent et réaffirmé son africanisme, ce qui marque une rupture importante par rapport à son prédécesseur :

« Depuis le début de ce mandat, l'Afrique est une priorité pour la France et pour le président de la République, comme l'a montré le sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en décembre dernier. Cette priorité se décline dans les deux volets de mon portefeuille : le développement, où les pays africains sont nos premiers partenaires. Et on ne peut parler de Francophonie sans mentionner l'Afrique [...]. Je n'ai donc pas l'impression de marquer un infléchissement particulier en ayant à mes côtés plusieurs personnes connaissant bien les pays africains⁵⁶. »

Beaucoup d'interlocuteurs, en particulier des diplomates, sont revenus lors des entretiens sur la personnalité très dominante de Laurent Fabius. C'est ce grand pouvoir du ministre qui a permis à la fois l'éviction des ministres délégués – il n'avait pas choisi Yamina Benguigui – et l'élargissement du ministère au Commerce international depuis Valls I. Il s'est entouré d'une équipe choisie et n'a pas hésité à se séparer des diplomates et analystes du Quai avec lesquels il ne souhaitait pas travailler. Il s'est ainsi rapidement séparé d'Élisabeth Barbier, qui a précédé Jean-Christophe Belliard dans ses fonctions de directeur Afrique (DAOI) au MAE⁵⁷. Le sous-directeur Afrique occidentale, Laurent Bigot, a connu le même sort en mars 2013. Ce limogeage a lui aussi été mal compris car il était l'un des meilleurs connaisseurs du Sahel au sein du ministère. C'était, en pleine crise malienne, une perte sèche de compétence. Ce « nettoyage de printemps »⁵⁸ a également touché le même mois l'ambassadeur de France au Mali, Christian Rouyer, pour un remplacement par Gilles Huberson. En février, le départ du très expérimenté Jean-Félix Paganon, « représentant spécial pour le Sahel » depuis le 25 juin 2012, avait déjà étonné. L'ensemble de ces

⁵⁴ Ancien journaliste Afrique de *La Croix* il avait ensuite rejoint le CAPS au MAE. Connaisseur de longue date des questions africaines, sa présence auprès d'Annick Girardin semble indiquer un « retour » en grâce du continent africain au sein du secrétariat d'État au Développement.

⁵⁵ « Annick Girardin se dote d'une African Team », *La Lettre du Continent*, n° 681, 30 avril 2014.

⁵⁶ « Mme Annick Girardin à Bamako : la France se tient aux côtés du Mali pour accompagner les efforts de relance du développement », *Niarela.net*, 15 mai 2014, disponible sur : <<http://niarela.net/politique/cooperation/mme-annick-girardin-bamako-la-france-se-tient-aux-cotes-du-mali-pour-accompagner-les-efforts-de-relance-du-developpement>>.

⁵⁷ Vincent Hugué, « Du rifi-filles au Quai d'Orsay », *L'Afrique en face*, post de blog de l'*Express*, 16 octobre 2012, disponible sur : <<http://blogs.lexpress.fr/afrique-en-face/2012/10/16/du-rifi-filles-au-quai-dorsay/>>.

⁵⁸ « Fabius poursuit son nettoyage de printemps », *La lettre du Continent*, n° 655, 22 mars 2013.

changements a contribué à rendre la politique du Quai très peu lisible et à prêter le flan à une certaine ironie de la part des observateurs⁵⁹. On retrouve cependant ici une lutte classique entre le ministre et son administration, le premier cherchant à contrôler cette dernière par des nominations plus politiques, bien que l'administration tente généralement de résister à de telles nominations.

Ces évictions ont créé une situation tendue au sein du ministère mais montrent également, selon nos entretiens, un changement profond du « métier » de diplomate. Ainsi, Laurent Bigot était un homme de terrain, que l'ancien directeur de la DAOI (2009-2012), Stéphane Gompertz, encourageait à aller en Afrique. Les diplomates actuels regrettent le manque de « sorties » terrain. Ils reconnaissent volontiers l'incontestable qualité du directeur Afrique du MAE, Jean-Christophe Belliard, mais pointent également que le brainstorming (avant les réunions du jeudi à l'Élysée) a moins d'importance qu'auparavant. Ainsi l'analyse prospective est plus centrée sur quelques sujets choisis par le ministre, de manière beaucoup plus *top-down* et unilatérale, ce qui occulte en grande partie la veille stratégique sur les pays moins sensibles et empêche donc de repérer en amont les thématiques « montantes ».

L'Afrique a déménagé : luttes pour le leadership

La structure décisionnelle sur l'Afrique a donc profondément évolué, du fait de l'arrivée de François Hollande à la présidence et, dans un deuxième temps, de la crise malienne. Si Hélène Le Gal a volontairement un positionnement plus effacé que ses prédécesseurs, c'est cependant toujours au 2 rue de l'Élysée que se réunissent tous les jeudis les acteurs impliqués dans la politique africaine de la France⁶⁰. Il nous a été difficile de déterminer la gestion des équilibres et la prise de décision entre l'Élysée et le Quai d'Orsay, même si on constate un évident rééquilibrage en faveur du

⁵⁹ Ainsi, pour Vincent Hugué : « À franchement parler, si l'objectif tactique est de dérouter les "cerveaux" d'Al-Qaïda au Maghreb islamique (Aqmi) qui se hasarderait à décrypter la stratégie de l'état-major diplomatique de "l'ennemi infidèle", c'est plutôt réussi. » Vincent Hugué, « Mali : l'ambassadeur de France démis de ses fonctions », *L'Express*, 21 mars 2013, disponible sur : <www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/mali-l-ambassadeur-de-france-demis-de-ses-fonctions_1233539.html>.

⁶⁰ Ces réunions de coordination sont une pratique ancienne. Foccart organisait ainsi une fois par semaine une réunion appelée « tripartite ». À la différence des réunions du jeudi, au profil plus administratif que politique, assistaient régulièrement à ces réunions le ministre de la Coopération et le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Jean-Pierre Bat, *Le syndrome Foccart. La politique française en Afrique, de 1959 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2012, p. 141.

Quai – contrairement aux années Kouchner⁶¹ – mais aussi du ministère de la Défense.

Le choix des interventions militaires a donné une grande importance au ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian. La place des militaires dans le dispositif africain de François Hollande est souvent mise en avant par les interlocuteurs, en particulier du fait de la présence à ses côtés du général Puga⁶², son chef d'état-major particulier. Cette importance des militaires est lue par un diplomate comme une punition méritée :

« Le Drian et Fabius, c'est un peu la guerre. Mais c'est bien fait pour nous [si Le Drian prend de l'importance], on a été hyper-mauvais dans la gestion de la crise [malienne]. Le ministère de la Défense a sauté sur l'occasion. Les milis ont le sentiment qu'on est des guignols. »

Cette opposition entre diplomates et militaires se double d'une tension entre le ministère de la Défense et le général Puga, fort de son expérience du terrain, en particulier en Afrique, et de son influence sur François Hollande. Déjà en poste sous Nicolas Sarkozy, il semble avoir convaincu par sa connaissance du renseignement et ses réseaux⁶³.

Par ailleurs, la remise en cause – au moins partielle – de la Françafrique et de ses réseaux occultes doit conduire à s'interroger sur la possibilité que les réseaux privés aient remplacé les émissaires diplomatiques « officiellement officieux » qu'étaient Jacques Foccart ou Claude Guéant et exercent eux aussi, de manière officieuse, une influence sur la relation entre la France et l'Afrique. De fait, le personnel économique des grandes entreprises est bien plus stable que le personnel diplomatique. Si cela n'est pas nouveau, ce phénomène s'accroît du fait que, le personnel politique étant plus « officiel », il doit se plier à des règles plus strictes d'alternance et de mutations. Nombre d'actuels acteurs du privé, tels que Michel Roussin (qui conseille au moment de la rédaction de ce papier le président d'EDF), par exemple, sont d'anciens acteurs politiques de

⁶¹ Les années pendant lesquelles Bernard Kouchner était ministre des Affaires étrangères ont été marquées par un affaiblissement de la position du MAE au sein du gouvernement, notamment du fait de sa position d'*outsider* politique. Son remplacement par Alain Juppé a redonné au MAE une partie de son influence. La question de l'équilibre dans la prise de décision entre l'Élysée et le Quai est ancienne. Un conflit a ainsi opposé le Quai et le secrétariat général à la Communauté, alors dirigée par Foccart : le conflit est tranché par De Gaulle au profit de Foccart le 9 mai 1960. Cela étant, la relation entre le conseiller Afrique et le Quai semble plus sereine aujourd'hui. Voir Jean-Pierre Bat, *op. cit.*, p. 128.

⁶² Qui était déjà le chef d'état-major particulier (CEMP) de Nicolas Sarkozy.

⁶³ Voir Thomas Hofnung, « Un chef d'état-major très particulier », *Libération*, 11 juillet 2014, disponible sur : <www.liberation.fr/politiques/2014/07/11/un-chef-d-etat-major-tres-particulier_1062271>; Thomas Cantaloube, « Puga, le général qui a marabouté Hollande », *Médiapart*, 8 juillet 2014, disponible sur : <www.mediapart.fr/journal/france/080714/puga-le-general-qui-maraboute-hollande?onglet=full>.

premier plan, de la « vieille école », ayant officié sous François Mitterrand ou sous Jacques Chirac en particulier. Il existe par ailleurs quelques « nouveaux venus » sur la scène africaine, tels que le communicant Richard Attias⁶⁴, qui ont une capacité d'influence importante. Richard Attias, en établissant de solides liens avec la famille Bongo, s'est positionné sur le continent. On peut dire que, malgré sa nationalité marocaine, il est l'un des nouveaux visages de la « Françafrique », puisqu'il en utilise les mêmes réseaux et est utilisé par les mêmes hommes. Il ne s'agit pas ici d'affirmer qu'il y aurait un « appel du vide » qui remplacerait les éminences grises politiques de feu la Françafrique par des acteurs économiques. Il faut en revanche s'interroger sur l'équilibre de ces relations, quand, dans certains pays, les grandes entreprises sont plus présentes que les diplomates et ont une capacité d'influence directe auprès du monde politique, tant en France qu'en Afrique⁶⁵. Ainsi, un analyste politique note :

« Au Mozambique, Bolloré a 1 000 personnes, la mission économique ne faisait pas le poids. En Angola, l'ambassade ne sert à rien. L'ambassade, c'est Total ».

Comme l'écrit le journaliste sénégalais Mamadou Biaye :

« La Françafrique ne disparaîtra pas tant que les Africains eux-mêmes, et non la France, ne lui refuseront pas le droit d'existence⁶⁶ ».

Ainsi, si elles ne sont plus institutionnalisées au cœur de l'État français, qui les rejette, des pratiques rappelant la Françafrique peuvent continuer à exister, par la persistance de réseaux d'anciens militaires, conseillers privés des présidents africains, agences de communication et cabinets d'avocats à qui l'on peut attribuer, parfois à tort, des liens avec Paris, par des relations continues entre certains hommes politiques français avec ces présidents africains, ou même par la formation de réseaux à dominante criminelle comme le montre l'affaire de Michel Tomi, le « parrain des parrains »⁶⁷ déchu. Mais dans ces cas précis, si les liens sont étroits entre ces hommes « de l'ombre » et les pays africains, ils agissent bien plus pour leur compte et celui de leurs clients que pour celui de l'État français.

⁶⁴ Richard Attias a fondé en 2008 à New York l'agence de communication stratégique et d'organisation d'événements Richard Attias & Associates, particulièrement active sur le continent africain voir : « L'irrésistible ascension de Richard Attias », *La Lettre du Continent*, n° 676, 12 février 2014

⁶⁵ Antoine Glaser, *op. cit.*

⁶⁶ Mamadou Biaye, « Discours de Dakar : Hollande a fait mieux que Sarkozy ! », *Le Quotidien*, 14 octobre 2012, disponible sur : <www.courrierinternational.com/article/2012/10/14/discours-de-dakar-hollande-a-fait-mieux-que-sarkozy>.

⁶⁷ Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « La justice sur la piste du parrain des parrains », *Le Monde*, 28 mars 2013, disponible sur : <www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/28/la-justice-sur-la-piste-du-parrain-des-parrains_4391336_3224.html>. Toutefois, l'émergence de cette affaire a pu aussi être interprétée comme une façon de faire pression sur le Mali par deux observateurs africanistes, avril 2014.

Quelle diplomatie construire alors dans un contexte de raréfaction des ressources diplomatiques, de persistance de réseaux parallèles non officiels et de présence d'entreprises internationales de toute première puissance ?

L'Afrique aux Africains, la France en soutien

Le premier volet qui structure de façon implicite la politique africaine de la France est politique : il s'agit de la relation nouée entre Paris et ses partenaires africains. Au début de son mandat présidentiel, François Hollande a essayé de mettre de la distance entre la France et les pays africains ne respectant pas les règles de bonne gouvernance (Hollande 1). Progressivement, mais surtout avec le Mali (Hollande 2), ces efforts ont été mis de côté au profit d'un discours sur « l'Afrique aux Africains », formulé en termes d'appropriation et respectueux, par nécessité, des pouvoirs en place. Ce discours est ancien et date des années Lionel Jospin mais il prend une importance accrue aujourd'hui. Cette nouvelle dynamique traduit la forte dépendance française vis-à-vis de ces pouvoirs africains.

Hollande 1 : une nouvelle relation aux décideurs africains ?

Suite à son élection, François Hollande et son équipe ont tenté de mettre en place une nouvelle relation avec les décideurs africains, normative, valorisant les décideurs africains « bien élus » et la bonne gouvernance tout en essayant de marginaliser, au moins en partie, les caciques du « pré carré »⁶⁸. Au-delà de l'aspect un peu « sanction » des mauvais élèves (qui pourrait être lu comme encore très néocoloniale), il s'agit de mettre en place une relation de partenariat, d'égal à égal, « à hauteur d'homme » ou même entre « amis »⁶⁹.

⁶⁸ Nicolas Sarkozy avait fait la même chose au début de son mandat en recevant en premier la présidente bien élue du Liberia, Ellen Johnson-Sirleaf, et en prenant ses distances avec le président camerounais Paul Biya. Cela ne l'empêcha toutefois ni de recevoir Omar Bongo après Ellen Johnson-Sirleaf ni d'effectuer son premier déplacement en Afrique au Sénégal et au Gabon. Gordon D. Cumming, *op. cit.*, p. 32-33.

⁶⁹ Comme par exemple avec le président nigérien Mahamadou Issoufou, que François Hollande connaît par les canaux de l'Internationale socialiste et qu'il n'a pas hésité à rencontrer avant même son élection : « France-Niger : François Hollande s'affiche avec le président Mahamadou Issoufou », *Jeune Afrique*, 16 mars 2012, disponible sur : <www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20120316105735/>.

Le président Hollande propose dans son discours de Dakar une nouvelle relation avec ses partenaires africains :

« Nous devons tout nous dire, sans ingérence mais avec exigence⁷⁰. »

Conséquence de cette approche, Paris favorise les démocrates⁷¹ tout en adoptant une posture de distanciation avec les décideurs africains « mal élus », même si François Hollande a reçu à Paris les présidents du Tchad (Idriss Déby), du Gabon (Ali Bongo) et du Togo (Faure Essozimna Gnassingbé)⁷². Comme on le dit alors à l'Élysée :

« Notre ligne n'est pas de rompre les relations avec eux, mais nous ne leur déroulerons pas le tapis rouge⁷³. »

On y explique aussi aux journalistes de *Jeune Afrique* que « [le président] rencontrera tout le monde, sauf ceux qui sont poursuivis en justice, en particulier la CPI [Cour pénale internationale] » dans le cadre d'une relation « sans tabous ni donneurs de leçons⁷⁴ ». Cette posture est notamment confirmée par le discours de la XX^e Conférence des ambassadeurs, le 27 août 2012 qui insiste sur trois axes : transparence des relations économiques et commerciales ; vigilance dans l'application des règles démocratiques et respect de la souveraineté ; relation d'égalité et arrêt du discours négatif concernant le continent⁷⁵.

Le meilleur exemple de cette ligne, définie pendant la campagne présidentielle⁷⁶, est la posture adoptée face au président de la République démocratique du Congo (RDC), Joseph Kabila. En octobre 2012, le président français hésite à se rendre à Kinshasa pour le sommet de la Francophonie, de peur que sa participation ne soit interprétée comme un signe de soutien à ce président. Finalement, il participe au sommet et décide de s'exprimer publiquement sur la situation en RDC, qu'il juge « tout à fait inacceptable sur le plan des droits, de la démocratie et de la

⁷⁰ François Hollande, discours de Dakar devant l'Assemblée nationale sénégalaise, vendredi 12 octobre 2012, disponible sur : <www.elysee.fr/declarations/article/discours-de-m-le-president-de-la-republique-devant-l-assemblee-nationale-de-la-republique-du-senegal/>.

⁷¹ Christophe Châtelot, « La méthode Hollande en Afrique », *Le Monde*, 25 janvier 2013, disponible sur : <www.lemonde.fr/international/article/2013/01/25/france-afrique-un-nouveau-depart_1822720_3210.html>.

⁷² Entretien, Paris, décembre 2013.

⁷³ Christophe Châtelot, *op. cit.*

⁷⁴ François Soudan, « France-Afrique : ce que propose Hollande », *Jeune Afrique*, 26 juin 2012.

⁷⁵ Hamidou Anne, « L'Afrique selon Hollande : la nouvelle diplomatie française sur le continent », *L'Afrique des Idées*, non daté, disponible sur : <<http://terangaweb.com/lafrique-selon-hollande-la-nouvelle-diplomatie-francaise-sur-le-continent/>>.

⁷⁶ Le document de base de cette politique est l'essai de Thomas Mélonio, actuel adjoint d'Hélène Le Gal à l'Élysée : Thomas Mélonio, *Quelle politique africaine pour la France en 2012 ?*, Collection « Les essais », Fondation Jean Jaurès, juin 2011.

reconnaissance de l'opposition⁷⁷ ». Cette visite a donc soulevé deux difficultés puisque François Hollande n'a pu tenir sa promesse de battre froid les présidents mal élus et dans le même temps a mécontenté son hôte du fait de sa froideur⁷⁸. Pourtant, cette attitude complexe a également permis au président français d'honorer la réunion de la Francophonie et de marquer ses distances avec un régime autoritaire⁷⁹. Cet épisode symbolise donc bien les situations cornéliennes auxquelles les représentants français doivent faire face sur le continent.

Hollande 2 : appropriations, complications

Avec le Mali, la politique africaine de la France change et commence « Hollande 2 » et l'ère de la dépendance réciproque. Notons que cette nouvelle étape n'est pas choisie mais subie : François Hollande hérite de la crise malienne et sa politique est dictée par les événements davantage que par une vision stratégique clairement énoncée, ce qui est compréhensible puisqu'il s'agit essentiellement d'une situation de gestion de crise, au moins initialement. La thématique de la bonne gouvernance disparaît alors presque complètement et on observe un « retour à une vision mitterrandienne de l'Afrique sans les réseaux »⁸⁰, guidée par la préservation des intérêts davantage que par des normes. Toutefois, Hollande 2 se distingue de l'époque mitterrandienne par le rôle central que jouent les Africains dans la politique africaine de la France.

On retrouve un discours déjà présent depuis le milieu des années 1990, hérité du panafricanisme, « l'Afrique aux Africains »⁸¹, et qui s'est incarné notamment dans le projet de renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) : la coopération militaire française doit désormais permettre aux Africains et aux organisations régionales africaines de mieux gérer « leurs » crises⁸². Ce discours est devenu omniprésent dans la relation. L'influence, le pouvoir de décision et la volonté française semblent désormais au deuxième plan, cantonnés dans un rôle de « soutien »

⁷⁷ Christophe Châtelot, « La méthode Hollande... », *op. cit.*

⁷⁸ Voir par exemple la réaction de Tshitenge Lubabu M. K., « Les kinoiseries de François Hollande », *Jeune Afrique*, 19 octobre 2012, disponible sur : www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20121019121258/.

⁷⁹ Discussion avec un chercheur, Paris, octobre 2014.

⁸⁰ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

⁸¹ Ryszard Kapuściński, *Ébène. Aventures africaines*, Paris, Plon, 1998, p. 37-38.

⁸² Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, « Introduction au thème. La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 11.

aux décisions des Africains et non plus de décideur⁸³. Comme l'exprime l'un de nos interlocuteurs : « L'Afrique décide. Pas nous »⁸⁴. Toutefois, l'« appropriation » – ou la prise en charge d'une politique par les décideurs africains telle qu'elle est formulée par les organisations du développement mais aussi par la France – est ambivalente puisqu'il s'agit toujours d'une relation dont le cadre est posé par le bailleur et non par le pays qui « fait sien » les projets du financeur⁸⁵. Bien qu'atténués, les effets de domination persistent.

Cette insistance sur le rôle de décision des Africains est observable à de nombreux niveaux. D'abord, cela a permis de basculer d'une insistance sur la bonne gouvernance à un effort pour ne pas s'ingérer dans les affaires intérieures. Ensuite, ces efforts pour mettre en avant la décision africaine permettent de façonner une forme d'appropriation, quand les acteurs africains font leurs les approches françaises. Enfin, il s'agit de redonner aux acteurs locaux et régionaux la main sur les interventions militaires françaises, afin de les relégitimer mais aussi de compenser les faiblesses françaises, dans la mesure où la France n'est plus en mesure de stabiliser un pays seule, que ce soit au Mali ou en République Centrafricaine (RCA). Ce discours revient régulièrement dans nos entretiens :

« Il faut faire quelque chose. Mais ce n'est pas à nous de faire, alors on pousse le FMI, l'UE, l'Union africaine. [...] On ne peut pas, on ne doit pas tout faire. [...] Sur le plan politique, le lead ce n'est pas nous mais l'UA et les Nations unies. [...] On ne doit pas être en première ligne. [...] On pousse l'UA, les NU, l'UE : ils ont des moyens, pas nous. Ils ont plus de crédibilité⁸⁶. »

Pour une autre personne interrogée :

« La France ne peut pas tout faire et ne le souhaite pas car il ne s'agit pas d'une relation à sens unique⁸⁷. »

Ainsi, pour la France, la participation de forces africaines en Côte d'Ivoire hier, au Mali et en RCA aujourd'hui est essentielle, non seulement militairement (exemple des forces tchadiennes au Mali, qui

⁸³ Pour Gordon D. Cumming, cette posture est déjà observable sous Sarkozy, avec une politique qui se veut en soutien des décisions des organisations régionales africaines, comme dans le cas de la crise malgache, au point de créer de la confusion et une absence de politique claire. Gordon Cumming, *op. cit.*, p. 33-34 ; 42.

⁸⁴ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁸⁵ Sur l'appropriation, voir par exemple : Dominique Darbon (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala, MSHA, 2009 ; Marc Raffinot, « L'appropriation (ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en Développement*, vol. 38, n° 149, janvier 2010, p. 87-104 ; Jacqueline Best, « Legitimacy Dilemmas: The IMF's Pursuit of Country Ownership », *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 3, 2007, p. 469-488 ; Willem H. Buiter, « "Country Ownership": A Term Whose Time Has Gone », *Development in Practice*, vol. 17, n° 4/5, août 2007, p. 647-652.

⁸⁶ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁸⁷ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

ont joué un rôle central dans la guerre contre les groupes armés djihadistes du Nord), mais aussi politiquement. Paris insiste sur le fait que les acteurs africains ont été longuement consultés avant les interventions au Mali et en RCA, au point que la position de Paris serait la conséquence des positionnements de ses partenaires africains. Un diplomate nous explique même que si la France est en RCA, c'est aussi parce que :

« Si le Gabon, le Cameroun, le Tchad, le Congo se sentent impliqués en RCA, il est logique que nous aussi le soyons⁸⁸. »

Cette posture s'explique par une réduction des moyens français (voir *infra* la partie « Petits moyens, grands objectifs »), notamment en termes de coopérants militaires, dont le nombre a été divisé par deux depuis 1998⁸⁹. Elle découle aussi d'une vision politique qui cherche à prendre de la distance vis-à-vis d'engagements unilatéraux militaires qui marquaient la Françafrique. Elle s'inscrit ainsi en continuité avec l'effort de multilatéralisation de la politique africaine de la France depuis les années 1990. La France aujourd'hui a besoin de relais politiques et militaires⁹⁰. Avant d'agir, elle recherche une validation internationale, « un certificat de cause légitime »⁹¹.

Cette posture s'observe aussi au niveau de la direction de la coopération de sécurité et de défense, – qui fait partie du ministère des Affaires étrangères. Le discours consiste à souligner que l'on répond aux sollicitations africaines, on ne dit pas ce qu'il faut faire⁹². Cette approche n'est pas nouvelle : elle est l'aboutissement des évolutions voulues par la réforme de la coopération sous Lionel Jospin. En théorie, la logique est la contractualisation : on écrit les projets à deux, on précise ce que l'on veut faire et les indicateurs de

⁸⁸ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁸⁹ Si on compare les chiffres de Richard Moncrieff et de la DCSD, le nombre de coopérants militaires a été divisé par plus de trois depuis les heures « glorieuses » de la Françafrique et par deux depuis 1998 : de 900 coopérants militaires en Afrique à la fin des années 1980 à 327 coopérants militaires et civils dans le monde pour la DCSD fin 2013.

Laurent d'Ersu, « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007 p. 88 ; Richard Moncrieff, *op. cit.*, p. 23 ; Entretien, DCSD, avril 2014.

⁹⁰ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁹¹ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

⁹² Surtout, le rôle de ces coopérants se veut désormais un rôle de conseil, et non de substitution. L'ère des Bob Denard aux Comores ou des Jean-Claude Manton en RCA est révolue, à la fois pour des raisons financières et symboliques. Entretiens avec des militaires français, Paris, décembre 2013 et mars 2014 ; entretiens au ministère de la Défense, Paris, avril 2014 et en Côte d'Ivoire avec les conseillers militaires français auprès du Conseil national de sécurité, du président et du ministère de la Défense ivoiriens, Abidjan, avril-mai 2014. En Sierra Leone au contraire, le Royaume Uni a fait le choix de la substitution. Aline Leboeuf, « L'intervention britannique en Sierra Leone (2002-2002) », *Lettre du RETEX-Recherche*, CDEF, n° 10, janvier 2014, disponible sur : <www.cdef.terre.defense.gouv.fr/a-la-une/intervention-britannique-en-sierra-leone>.

gestion. Cela permet à l'heure du bilan de renforcer ce qui a été fait, ou d'abandonner ce qui n'a pas été fait, car cela prouve que ce n'est pas une priorité pour le pays concerné⁹³. Toutefois, certains critiques soulignent que la pratique n'est pas toujours à la hauteur de la théorie⁹⁴.

Une telle posture n'est pas toujours aisée à tenir, notamment parce qu'elle peut avoir pour conséquence des délais plus longs pour l'intervention, explique un diplomate :

« La France n'est pas en première ligne, elle agit en appui aux acteurs régionaux et onusiens, quelle que soit la crise, et se distingue par sa volonté de ne pas décider de but en blanc. Si la France impose des solutions, c'est uniquement en soutien de ces acteurs. Il faut sentir les mobilisations africaines, la nation considérée. Politiquement cela a du sens, militairement c'est difficile à tenir. Pour les militaires plus la décision est prise tôt, plus [ils peuvent planifier et donc savent] jusqu'où aller⁹⁵. »

La relation s'avère en effet compliquée. L'exemple de la coopération militaire permet de bien comprendre les ambivalences de cette relation d'« appropriation croisée », qui peut devenir une relation très délicate. Ainsi, il suffit d'analyser les interactions entre militaires français détachés au sein de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et militaires africains de cette force : officiellement les officiers français sont en soutien, mais, dans les faits, ils sont en première ligne. Conseiller veut alors dire rédiger la majorité des ordres qui sont ensuite « appropriés » et présentés comme étant leurs par les officiers africains de la force⁹⁶.

Rappelons qu'on a reproché à la France d'avoir imposé une date pour les élections maliennes⁹⁷ et que, régulièrement, le président malien Ibrahim Boubacar Keita critique la France parce qu'elle défend, selon lui, un peu trop les intérêts du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNL). Comment s'impliquer sans dire ce qu'il faut faire sur un mode néocolonial et donc éminemment critiquable ?

Cet effort d'appropriation croisée s'avère d'autant plus complexe qu'il se greffe sur une relation difficile de dépendance croissante de la France vis-à-vis de ses partenaires africains. Comme le dit l'un de nos interlocuteurs français :

« On est coincés dans notre intimité avec ces pays-là⁹⁸. »

⁹³ Entretien avec un militaire français, Paris, décembre 2013.

⁹⁴ Entretien avec un ancien diplomate, avril 2014.

⁹⁵ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

⁹⁶ Entretien avec un militaire, France, mars 2014.

⁹⁷ Entretien avec un diplomate, Paris, décembre 2013.

⁹⁸ Entretien avec un diplomate, Paris, décembre 2013.

Je te tiens, tu me tiens ? La dépendance française face à l'Afrique

Antoine Glaser, dans son livre *AfricaFrance*, démontre avec efficacité que la relation entre Paris et les capitales africaines n'est pas à sens unique, Paris ayant peut-être plus besoin des décideurs africains que ceux-ci n'ont besoin de Paris⁹⁹. Cette analyse est partagée par plusieurs de nos interlocuteurs, qui soulignent que « la France se met en position de demandeur de services »¹⁰⁰, ce qui réduit de fait sa marge de manœuvre et de critique.

Cette situation n'est pas nouvelle : dès 2007, Laurent d'Ersu écrivait que la France, au nom d'un impératif de stabilité, « préfère fermer les yeux sur les écarts de ses protégés qui parfois la "tiennent" en retour », ajoutant que « nous sommes beaucoup plus instrumentalisés par les Africains que nous ne les instrumentalisons »¹⁰¹. » Pour l'une des personnes interrogées :

« Quand on est dans l'opposition, on peut critiquer le fait que les présidents Biya, Deby, Sassou font des choses pour la France (parce qu'ils ne sont pas des démocrates), mais quand on est au gouvernement et qu'on doit régler des affaires d'otages, on apprécie le partenariat. C'est de la *realpolitik*¹⁰². »

Les exemples sont nombreux. Le Niger renégocie sans complexe ses relations avec Areva¹⁰³. On a déjà noté qu'Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) n'hésite pas à critiquer la France et l'Organisation des Nations unies (ONU) quand elles soutiennent de trop près les revendications du MNLA. Le cas du Cameroun est similaire. Pour acheminer des troupes en RCA, la France utilise le port de Douala et a donc besoin d'entretenir des relations cordiales avec ce pays afin de ne pas compromettre ses opérations militaires en Afrique Centrale. Le président Paul Biya a en outre rendu service pour la libération de la famille Moulin-Fournier enlevée au Nord de l'État en février 2013¹⁰⁴. Il tient suffisamment son pays pour n'avoir pas besoin de la France et peut s'en affranchir. Le Cameroun est

⁹⁹ Antoine Glaser, *op. cit.*

¹⁰⁰ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

¹⁰¹ Laurent d'Ersu, « La crise ivoirienne, une intrigue franco-française », *op. cit.*, p. 88 et 104. Vincent Hugué notait quant à lui dans le même numéro que « la persistance de la dépendance repose sur une convergence d'intérêts » et que les élites africaines apportent leur concours à cette dépendance. Il dénonce « l'archaïsme d'une relation fondée sur le dogme de la stabilité à tout prix ». Vincent Hugué, « La Françafrique fait de la résistance », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 127.

¹⁰² Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁰³ Sarah Halifa-Légrand, « Le grand renversement : la nouvelle Françafrique », *Le Nouvel Observateur*, 20 février 2014, p. 50-53.

¹⁰⁴ AFP, « Cameroun : les ex-otages de retour en France », *Libération*, 20 avril 2013, disponible sur : <www.liberation.fr/monde/2013/04/20/cameroun-les-ex-otages-de-retour-en-france_897623>.

incontournable pour les Français¹⁰⁵, comme le Tchad, le Gabon, la Côte d'Ivoire, le Niger, etc. Ces pays en tirent une grande légitimité et influence, et des ressources. Même dans les pays où le pouvoir tient en partie grâce à la France, comme le Tchad¹⁰⁶ ou Djibouti¹⁰⁷, les décideurs locaux savent négocier au mieux leurs relations avec Paris¹⁰⁸.

Certes, la France conserve, heureusement, une capacité d'influence politique en faveur des droits de l'homme, malgré cette dépendance. Ainsi François Hollande est intervenu avec succès en faveur de Thierry Michel Atangana, un franco-camerounais en prison depuis 17 ans, alors qu'il était condamné à nouveau pour les mêmes faits à 20 ans de prison¹⁰⁹. Le blogueur et opposant tchadien, Makaïla Nguebla, expulsé du Sénégal, a quant à lui obtenu un visa de long séjour en France le 11 juillet 2013¹¹⁰. La France a aussi demandé officiellement que Mohamed Lemine Ould Dadde, ancien commissaire mauritanien aux droits de l'homme, à l'action humanitaire et à la société civile, et militant des droits de l'homme reconnu, emprisonné depuis le 20 septembre 2010, bénéficie de toutes les garanties d'un procès juste et équitable, et a contribué à sa libération, le 26 décembre 2012¹¹¹. La France serait aussi intervenue en soutien à la libération de Ahmed Youssouf Houmed, président de l'USN, l'Union pour le salut national, coalition des partis djiboutiens d'opposition, qui a été arrêté et libéré à plusieurs reprises¹¹². Selon un diplomate, la France intervient activement « en soutien à l'abolition de la peine de mort, au droit de la presse (libération de [l'opposant et journaliste burundais Alexis] Sinduhije au Burundi [...]), et aux associations LGBT (Lesbiennes, Gays, Bi et Trans) [ce qui a valu] l'annulation de la visite à Paris de Museveni ». Toujours selon ce diplomate :

« Il s'agit d'une "diplomatie à bas bruit" (mais qui a nécessité plusieurs interventions directes du président de la République), qui est plus efficace quand elle n'est pas

¹⁰⁵ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

¹⁰⁶ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

¹⁰⁷ Entretien avec un militaire, Paris, février 2014.

¹⁰⁸ Pour l'un de nos relecteurs, cette dynamique était aussi observable lors des (re)négociations des accords de défense, qui se seraient souvent faites au détriment des intérêts de la France, notamment avec le Sénégal et Djibouti.

¹⁰⁹ Boniface Vignon, « Thierry Michel Atangana : entre ombre et lumière », *RFI*, 21 février 2014, disponible sur : <www.rfi.fr/mfi/20140221-cameroun-liberation-thierry-michel-atangana/>; Entretien, Paris, décembre 2013 ; Complété par les remarques d'un relecteur, avril 2014.

¹¹⁰ Trésor Kibangula, « Tchad : ils ont préparé l'arrivée de l'opposant blogueur Makaïla Nguebla en France », *Jeune Afrique*, 15 juillet 2013, disponible sur : <www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20130715153530/france-tchad-senegal-idriss-deby-tchad-france-tchad-ils-ont-prepare-l-arrivee-de-l-opposant-blogueur-makaila-nguebla-en-france.html>.

¹¹¹ « Affaire Ould Dadde : La France demande "un procès juste" », *Alakhbar*, 1^{er} septembre 2014, disponible sur : <www.fr.alakhbar.info/1229-0-Affaire-Ould-Dadde-La-France-demande-un-proces-juste.html>.

¹¹² Entretien avec un diplomate, avril 2014.

sous les feux de la rampe mais qui est constante, au moins dans tous les pays francophones¹¹³. »

Parfois la dépendance française face à l'Afrique provient aussi de la difficulté de la France à adopter une ligne ferme qu'elle pourrait ensuite négocier avec ses partenaires africains. Dans l'exemple du Mali, une personne interrogée nous a expliqué les ambivalences de la France vis-à-vis de la question de l'arbitrage entre deux priorités, le désarmement et les négociations au Nord du pays. La ligne adoptée à Paris semblait être de défendre auprès du président malien la conduite des négociations avant le désarmement, comme le demandaient les groupes armés du Nord-Mali. Mais une fois à Bamako, le président Hollande se serait rallié aux attentes du président IBK et l'aurait conforté dans son exigence de demander le désarmement avant les négociations¹¹⁴. Toutefois, comme l'explique un Français proche du dossier :

« Au Mali on ne peut pas dire au président : faites ceci ou faites cela. C'est à lui de se rendre compte. Et à nous de poser des questions : "Si ce problème n'est pas géré, il se posera à nouveau dans cinq ans. Qu'est-ce que vous comptez faire ?" À nous d'encourager¹¹⁵. »

Se greffe donc sur cette situation de renversement de la relation de pouvoir une vraie conscience de l'importance des responsabilités et des capacités des uns et des autres, qui incite la France à une position plus modeste. Comme le dit un chercheur africain de façon positive :

« Nos amis ne peuvent qu'être en appoint, ils ne peuvent se substituer à nous¹¹⁶. »

Ce à quoi un colonel français répond en mobilisant toujours le même type de discours :

« Ce n'est pas à nous de fixer les priorités. Si on essaie d'imposer notre vision des choses, on n'y arrive pas. Si le travail d'EUTM Mali [Training mission of the European Union] n'est qu'en surface, ce n'est pas à la France ou à l'UE d'imposer aux Maliens un travail de fond. On peut juste proposer¹¹⁷. »

Un autre officier ajoute :

« Ce n'est pas à la France de dire au Maliens qu'il faut reconstruire à zéro l'armée malienne. Quand la demande est clairement exprimée par un État africain, on peut aller dans ce sens. Par exemple, Déby demande actuellement à la France de l'aider à reformater les ressources

¹¹³ Entretien avec un diplomate, avril 2014.

¹¹⁴ Entretien avec un officiel français, Paris, janvier 2014.

¹¹⁵ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹¹⁶ CAPS, ministère des Affaires étrangères, « Paix et sécurité en Afrique : quel rôle pour la France demain ? », 28 octobre 2013.

¹¹⁷ *Ibid.*

humaines de son armée. Le Mali a peut-être eu des effets vertueux¹¹⁸. »

Cela dit, lorsque la France tente de se détourner de l'Afrique, les Africains savent aussi comment regagner son attention, par exemple en recourant aux services de conseillers français en communication¹¹⁹. Les partenaires africains de la France savent aussi la flatter, en lui assurant qu'ils ont besoin d'elle.

S'ils savent flatter la France, les décideurs africains savent aussi la menacer. Le camp de l'anti-France existe et ses manifestations peuvent être des plus anodines¹²⁰ aux plus violentes (ciblages des ressortissants français en 2004 en Côte d'Ivoire). L'exemple ivoirien a démontré qu'il était possible d'instrumentaliser le ressentiment anti-France dans une optique purement politique, afin de mobiliser des foules et de faire pression sur la France. Si cette stratégie n'a pas été payante au final, elle a toutefois, pendant quelques années, permis à Laurent Gbagbo de négocier la stabilité fragile de son régime. De même que « faire un Mogadiscio » et tuer des militaires américains pour les contraindre à se retirer reste une référence pour tous les *free-riders* du continent, « faire un Bouaké¹²¹ » est devenu l'horizon de la menace que peuvent opposer à la France des dirigeants africains soucieux que Paris ne s'implique de trop près dans leurs affaires intérieures. À un niveau moins alarmant dans l'escalade, organiser des manifestations anti-France « spontanées » permet aussi de faire passer des signaux forts. Surtout, ce rappel sur l'existence de l'anti-France invite à dépasser le biais de contacts avec uniquement « ceux qui parlent aux Blancs », pour prendre en compte une réalité plus large pouvant contraindre de plus en plus, demain, l'action française en Afrique.

Dans cette pratique du « je te tiens, tu me tiens¹²² », qu'elle soit paisible ou revendicatrice, la France tient bien moins de choses qu'elle ne le pense. Cette situation est d'autant plus contraignante que la France assume désormais officiellement son « besoin d'Afrique », exprimé notamment par Pierre Moscovici¹²³, tandis que même les Africains de l'ancien « pré carré » savent parfaitement prétendre qu'ils « peuvent vivre sans Paris »¹²⁴, quoiqu'ils tiennent à

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Antoine Glaser, *op. cit.*

¹²⁰ Comme par exemple la décapitation d'une statue de Leclerc au Cameroun ; Mathieu Cantorné, « Au Cameroun, la statue du général Leclerc gît, décapitée. "Jouissif" », *Rue 89*, 21 février 2014, disponible sur : <<http://rue89.nouvelobs.com/2014/02/21/cameroun-tete-general-leclerc-rouvre-les-plaies-decolonisation-250151>>.

¹²¹ Bombardement par l'aviation ivoirienne du camp militaire français de Bouaké causant la mort de neuf militaires en 2004.

¹²² Entretien avec un diplomate, Paris, décembre 2013.

¹²³ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013. AFP, « Moscovici : "nous avons besoin de l'Afrique" », *Jeune Afrique*, 4 décembre 2013, disponible sur : <www.jeuneafrique.com/actu/20131204T120844Z20131204T120832Z/moscovici-nous-avons-besoin-de-l-afrique.html>.

¹²⁴ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

ce que l'Afrique reste une priorité de la France comme l'a montré le début du mandat de François Hollande¹²⁵. Peut-être parce que, comme le note un observateur, « ils nous connaissent beaucoup mieux qu'on ne les connaît »¹²⁶. À moins de pouvoir sérieusement faire un – peu probable – chantage au retrait, cette situation risque de ne pas évoluer positivement pour la France.

¹²⁵ Hélène Quénot-Suarez et Aurore Loste, *op. cit.* et voir *supra*.

¹²⁶ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013. Rappelons toutefois qu'il est plus facile de connaître un pays dans lequel on a pu souvent faire ses études ou venir en vacances, que ce soit la France, le Royaume-Uni ou les États-Unis, que de connaître parfaitement les 54 pays du continent africain.

L'Afrique, c'est avant tout les crises ?

Le journaliste sénégalais Moustapha Barry soulignait en octobre 2012 à propos de la volonté française de réforme de sa politique africaine : « On attend que la France pose des actes concrets »¹²⁷. C'est chose faite en janvier 2013 avec l'intervention militaire de la France au Mali, qui stoppe l'avancée des groupes djihadistes du Nord-Mali et désamorce la crise. Cette intervention marque le début de ce qu'un de nos interlocuteurs appelle « Hollande 2 ». Elle signale aussi la continuation d'une politique interventionniste, déjà menée par le président Nicolas Sarkozy en Côte d'Ivoire et en Libye, et à laquelle, en son temps, le Premier ministre Lionel Jospin avait tenté de mettre fin. Avec la République centrafricaine (RCA), cette politique interventionniste semble désormais centrale dans le façonnement de la politique africaine de la France, même si elle traduit surtout la centralité de la gestion *militaire* des crises au sein de cette politique.

Intervenir seule malgré elle

Les interventions au Mali (janvier 2013) puis en RCA (décembre 2013) marquent plusieurs évolutions de la politique africaine de la France. Premièrement, elles signalent un paradoxe. C'est l'échec de la politique « l'Afrique aux Africains », car ces derniers ne réussissent pas à intervenir seuls de façon efficace dans ces pays où la France doit intervenir par défaut. Mais elles démontrent aussi l'indépassable nécessité de l'implication africaine, puisque la France ne peut agir seule sans le soutien politique et militaire de ses alliés africains. Ce paradoxe apparaît clairement dans le discours des personnes interrogées, notamment quand elles soulignent, malgré le rôle *de facto* central de la France dans ces opérations militaires, la place qu'elles jugent cruciale des acteurs internationaux et africains :

« Sur la RCA, le Mali, nous alertons la communauté internationale. Attention, il se passe quelque chose de

¹²⁷ Moustapha Barry, « Françafrique. Place aux actes, M. Hollande ! », *Wal Fadjri* (quotidien sénégalais), 18 octobre 2012, publié dans *Courrier international*, disponible sur : <www.courrierinternational.com/article/2012/10/18/place-aux-actes-m-hollande>.

grave¹²⁸. »

Ou comme l'explique une autre personne :

« Nous intervenons en RCA pour permettre à la force africaine de se déployer. Ensuite on se retire. On est là pour quelques mois. Nous sortons de l'eau quelqu'un qui se noie¹²⁹. »

Il est important de noter que, à la différence d'autres interventions, les interventions au Mali et en RCA n'ont pas eu pour but d'imposer un leader « au goût de Paris », mais ont encouragé les processus politiques locaux, quitte à s'appuyer sur les voisins pour accélérer ces processus. Le cas de la RCA est à cet égard un exemple paradoxal, puisque le Tchad, avec le soutien appuyé de la France et du ministre français de la Défense Jean-Yves Le Drian, met en scène le départ de Michel Djotodia, qui rend possible l'élection à la présidence de Catherine Samba-Panza par le Conseil national de transition (CNT), le Parlement provisoire centrafricain¹³⁰.

De cette posture schizophrénique où la France fait tout en espérant que les autres fassent à sa place, découle aussi une vision parfois incongrue de l'Union européenne dans certains cercles de décision français. Elle est ainsi perçue, à tort nous semble-t-il, comme un soutien indéfectible permettant d'européaniser (de normaliser ?) la crise et d'alléger la situation de la France, sans que soit pris en compte le peu d'appétence des voisins européens pour les aventures militaires françaises en Afrique. Ainsi, un Français nous explique que la situation en RCA sera améliorée grâce à l'implication de l'UE en réitérant l'expérience malienne :

« L'UE fera d'abord une opération militaire limitée, puis une EUTM comme au Mali¹³¹. »

Pourtant, la politique européenne en Afrique dictée par Paris n'existe plus depuis EUFOR-Tchad (2008-2009), une opération voulue par la France et acceptée difficilement par ses partenaires européens, notamment allemands, qui y ont vu une instrumentalisation de l'UE au profit de la Françafrique et du soutien inconditionnel de la France à la dictature tchadienne. On devrait davantage s'interroger sur les raisons pour lesquelles cela ne fonctionne pas aussi bien que le souhaite Paris, et pourquoi il y a de telles réticences à Bruxelles face aux projets militaires français¹³². La crise ukrainienne, qui concerne plus la sécurité immédiate des partenaires européens de la France que la RCA, a refroidi

¹²⁸ Entretien, Paris, janvier 2014.

¹²⁹ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹³⁰ Nathalie Guibert, « Centrafrique : comment la France a précipité la fin de Djotodia », *Le Monde*, 10 janvier 2014, disponible sur : <www.lemonde.fr/afrique/article/2014/01/10/centrafrique-comment-paris-a-precipite-la-fin-de-michel-djotodia_4345567_3212.html>.

¹³¹ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹³² Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

rapidement le peu d'enthousiasme de certains partenaires européens de la France. Dans un premier temps, seule la Géorgie semblait vouloir soutenir Paris en RCA, notamment parce qu'elle espérait des contreparties diplomatiques face à la Russie.

EUFOR RCA, pourtant établie dès le 10 février 2014, n'est finalement déclarée opérationnelle que le 15 juin 2014, après de grandes difficultés dans la génération des forces¹³³. Elle compte 700 militaires dont la moitié de Français et presque un tiers d'Européens de l'Est, qui espèrent en contrepartie le soutien de la France dans la crise ukrainienne (Géorgiens, Estoniens, Lettons, Polonais). S'ajoutent certes des Portugais, des Espagnols, des Italiens et Finlandais, ainsi que des capacités de transports d'autres pays européens dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais ces contributions restent limitées au regard de l'engagement de la France : on compte ainsi environ 2 000 militaires français pour Sangaris, la force française en RCA¹³⁴.

Deuxièmement, la politique africaine de la France est une politique contrainte, prisonnière des héritages et des situations de crise : là où s'imposent des vides stratégiques, quand personne ne veut y aller, alors la France occupe ce vide et tente de le combler¹³⁵. Elle le fait certainement parce qu'elle a conscience des conséquences d'une non-intervention, mais aussi parce qu'elle s'y sent obligée. Ainsi dans le cas de l'intervention en RCA, la décision d'intervenir est prise de façon progressive, à cause de la conviction qu'on ne peut pas se détourner d'un pays ami vis-à-vis duquel on ressent un sentiment de responsabilité et dans lequel on conserve une présence, même modeste. Pour l'un de nos interlocuteurs :

« Si on n'y va pas, personne n'ira. On a senti dès décembre 2012 que la situation allait se détériorer, et la décision d'intervenir a été très progressive¹³⁶. »

Surtout, la France semble contrainte à intervenir. « *Damned if we do, damned if we don't* ». Autrement dit, les acteurs pensent que la situation aurait été (sûrement) pire si la France n'était pas intervenue, et qu'elle aurait pareillement été critiquée comme le souligne cet extrait d'entretien :

« Le Mali et la RCA ne sont pas plus faciles que l'Afghanistan, la Palestine, le Kosovo. Ça ne se résout

¹³³ « EUFOR RCA », disponible sur : <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/index_fr.htm>; Nicolas Gros-Verheyde, « Violents incidents à Bangui. Plusieurs blessés chez EUFOR RCA et Sangaris (maj3) », post de blog, *Bruxelles 2*, 20 août 2014, disponible sur : <www.bruxelles2.eu/tag/eufor-rca>.

¹³⁴ *Ibid.* Voir aussi « La composition de EUFOR RCA », disponible sur : <www.centrafricque.ca/composition-eufor-rca/> et Nicolas Gros-Verheyde, « Dix pays, 10 ans, un effet d'aubaine ? », post de blog, *Bruxelles 2*, 9 mai 2014, disponible sur : <www.bruxelles2.eu/politique-etrangere/elargissement-europe-centrale/10-ans-pays-de-plus-dans-leurope-10-ans-apres-un-effet-daubaine-pour-lue-et-la-france.html>.

¹³⁵ Entretien avec un chercheur, Paris, décembre 2013.

¹³⁶ Entretien avec un militaire, Paris, janvier 2014.

pas en 15 jours. Que se serait-il passé si la France n'était pas intervenue ?¹³⁷ »

Là encore, un paradoxe : bien qu'elle ne soit pas intervenue pour sauver François Bozizé et malgré l'absence d'intérêts, la France a préféré conserver une petite force de 450 hommes capable de contrôler l'aéroport après la chute du président centrafricain, pour pouvoir intervenir en cas de besoin. En restant ainsi capable d'intervenir « au cas où », elle devient aussi davantage contrainte d'intervenir si la situation se détériore. Comme le dit une personne interrogée : « On le fait car on est sur place¹³⁸. » Pour deux de nos interlocuteurs – minoritaires parmi ceux qui se sont exprimés sur le sujet – la France aurait dû se retirer complètement de RCA quand elle pouvait encore le faire¹³⁹.

« Le fardeau de la France ne fait pas une politique, mais uniquement une politique par défaut¹⁴⁰ ». Ces ambivalences qui n'expliquent pas assez clairement ce que peuvent être les intérêts de la France à intervenir en RCA expliquent peut-être que cette opération se soit révélée très peu soutenue par l'opinion publique française¹⁴¹.

Assumer ses intérêts – ce qui requiert de les définir et de les exposer clairement – pourrait permettre de renforcer la légitimité de la politique africaine de la France. Un tel effort de redéfinition d'une politique claire contribuerait alors peut-être à sortir de ce qu'un observateur appelle la « politique du yoyo¹⁴² » : sortir de l'ambiguïté et de la non-ingérence au coup par coup¹⁴³. À ce titre, l'opération Barkhane, qui remplace et élargit l'opération Serval au Mali, a peut-être l'avantage de poser clairement le positionnement de la France et de ses intérêts dans la lutte contre le terrorisme et la stabilité du Sahel.

¹³⁷ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹³⁸ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹³⁹ Entretiens avec des chercheurs, Paris, novembre 2013, janvier 2014.

¹⁴⁰ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁴¹ Selon la plupart des sondages publiés par les médias français, entre 56 et 64 % des Français sondés se disent contre l'opération française en RCA entre décembre 2013 et fin février 2014. Toutefois, un sondage les disait moins nombreux (49 %) aux premières heures de l'opération. *L'Express*, « Centrafrique : moins d'un Français sur deux soutient l'intervention militaire », 14 décembre 2013, disponible sur : <www.lexpress.fr/actualite/politique/centrafrique-moins-d-un-francais-sur-deux-soutient-l-intervention-militaire_1307575.html>; *RTL*, « Centrafrique : sondages contradictoires sur l'intervention militaire », 8 décembre 2013, disponible sur : <www.rtl.fr/actualites/info/politique/article/centrafrique-64-contre-l-intervention-francaise-7767712505>; *L'Express*, « Intervention française en Centrafrique : les Français dubitatifs », 4 janvier 2014, disponible sur : <www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/intervention-francaise-en-centrafrique-les-francais-dubitifs_1311553.html#uAXkePqi8wBF65HC.99>; *Le Point.fr*, « 42 % des Français sont favorables à l'opération en Centrafrique », 25 février 2014, disponible sur : <www.lepoint.fr/politique/42-des-francais-sont-favorables-a-l-operation-en-centrafrique-25-02-2014-1795578_20.php>.

¹⁴² Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁴³ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

L'opération Barkhane

Le fait militaire est central dans la politique africaine de la France : malgré les efforts pour se désengager militairement d'Afrique en fermant la plupart des bases militaires pré-positionnées pour n'en garder que deux et en renégociant les accords de défense, en accord notamment avec le Livre blanc de la défense et de la sécurité de 2008, le terrain résiste et conduit aujourd'hui la France à multiplier ses pré-positionnements en Afrique. Si l'image précise devant émerger de ce processus est restée confuse lors des premiers mois de 2014, les communications officielles sur la mission Barkhane, qui remplace désormais Serval et concerne cinq pays (Mali, Niger, Tchad, Mauritanie et Burkina Faso) ont permis de préciser le nouveau dispositif. Il s'appuie sur quatre bases : deux pôles opérationnels en Côte d'Ivoire et à Djibouti et deux bases opérationnelles à Libreville et au Sénégal (Éléments français au Sénégal). À cela s'ajoutent les quatre bases principales de l'opération Barkhane à Ndjamena, Niamey, Gao et Ouagadougou, ainsi que des pré-positionnements de forces spéciales au Burkina Faso, des bases aériennes et de renseignement (drones) à Niamey et à Atar (Mauritanie), ainsi que des implantations dans des villes stratégiques servant de « points d'appui » ou de « bases temporaires » : Tessalit au Mali, Madama au Niger ou Faya-Largeau au Tchad¹⁴⁴. Au total, l'opération Barkhane doit mobiliser 3 000 hommes, 20 hélicoptères, 200 véhicules blindés, 10 avions de transport, 6 avions de chasse et 3 drones¹⁴⁵. Pour une personne interrogée par RFI, il s'agit de :

« Passer d'une posture héritée de la décolonisation, avec de grosses implantations et une empreinte au sol très visible, à la formation de plots orientés vers la lutte contre le terrorisme¹⁴⁶. »

¹⁴⁴ Véronique Barral, « Infographie : l'opération Barkhane en Afrique », *RFI*, 1^{er} août 2014, disponible sur : <www.rfi.fr/afrique/20140801-infographie-operation-barkhane-afrique-serval-defense-sahel>; « La bande sahélo-sahélienne », *Lettre d'information du chef d'état-major de l'armée de Terre (destinée aux associations)*, n° 25, mai 2014, p. 3 ; Jean-Yves Le Drian, discours devant le CSIS (Center for Strategic and International Studies) à Washington, 24 janvier 2014, disponible sur : <www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/discours-de-monsieur-jean-yves-le-drian-ministre-de-la-defense-devant-le-csis-a-washington-le-vendredi-24-janvier-2014>; Olivier Fourt, Véronique Barral, « Infographie : la France "réarticule" son dispositif militaire au Sahel », *RFI*, 8 janvier 2014, disponible sur : <www.rfi.fr/afrique/20140108-france-reorganisation-forces-militaires-armee-zone-sahel-sahara>; Jean-Dominique Merchet, « Comment la France va réorganiser son dispositif militaire au Sahel », 26 janvier 2014, disponible sur : <www.lopinion.fr/blog/secret-defense/france-reorganise-dispositif-militaire-sahel-autour-quatre-bases-8565>; Vincent Hugueux, « Sahel : Le Drian et la nouvelle donne militaire française », *L'Express*, 11 février 2014, disponible sur : <www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/sahel-le-drian-et-la-nouvelle-donne-militaire-francaise_1322516.html#ro5ogoJTSxT2cgmH.99>.

¹⁴⁵ Véronique Barral, *op. cit.*

¹⁴⁶ Olivier Fourt, Véronique Barral, *op. cit.*

Comme l'exprime un de nos interlocuteurs :

« On essaye de donner une orientation nouvelle à la présence militaire et aux opérations militaires, mais l'une et l'autre sont rattrapées par une sorte de réalité à plusieurs facettes¹⁴⁷. »

De cette évolution de la présence militaire française en Afrique semble émerger une nouvelle stratégie de réponse aux crises africaines, qui s'appuierait sur une lecture du Sahel comme frontière Sud de la France (avec le Maghreb), rappelant ici le *Livre blanc sur la défense et la sécurité* de 2013. Toutefois, cette évolution est essentiellement la réponse apportée aux crises rencontrées, plus que le résultat d'une vision stratégique ferme¹⁴⁸.

En effet, il est important de garder à l'esprit que les déploiements militaires ont des conséquences politiques et peuvent entraîner une dépendance accrue de la France vis-à-vis de ses alliés africains. De plus, la posture vis-à-vis du Sahel et surtout du Tchad est héritée des années Foccart sans être véritablement remise en cause et discutée : le Tchad, malgré son instabilité chronique et l'implication de long terme de la France, est toujours valorisé

« comme un territoire à la position stratégique : à la porte des ambitions [ou des tensions] libyennes et de la zone de désordre soudanaise, ce territoire est considéré comme une marche militaire du "pré carré", pièce maîtresse de l'ordre géographique français en Afrique subsaharienne (depuis la conquête coloniale)¹⁴⁹. »

Une gestion militaire des crises ?

La France recourt plus aisément à l'outil militaire pour résoudre les conflits, peut-être parce qu'il semble plus efficace et plus immédiatement visible que l'outil diplomatique¹⁵⁰. Le volet militaire des interventions françaises en Afrique est sans conteste le plus visible. Faut-il en conclure que la France ne gère les crises africaines que d'une façon militaire ? Non, cela serait excessif. Toutefois, il faut reconnaître que la France, plus encore que les États-Unis, peine à mettre en place une approche globale des crises, qui mobilise en même temps les « 3 D » : défense, diplomatie et développement. Par ailleurs, parfois, en France, quand on parle de gestion de crise, sauf à préciser « civilo-militaire », on sous-entend qu'il s'agit de gestion

¹⁴⁷ Entretien avec un militaire, Paris, janvier 2014.

¹⁴⁸ Entretien avec un militaire, Paris, janvier 2014.

¹⁴⁹ Jean-Pierre Bat, *op. cit.*, p. 231.

¹⁵⁰ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

militaire des crises uniquement¹⁵¹. Ce constat d'un déficit d'approche globale est notamment celui fait par les parlementaires français :

« C'est ce déficit « d'approche globale » qui est bien souvent la pierre d'achoppement de notre action. Car bien souvent, si nous peinons à « transformer l'essai » du succès militaire en succès politique et économique, c'est faute d'une mobilisation coordonnée des différents acteurs et opérateurs civils¹⁵². »

Depuis le *Livre blanc sur la sécurité et la défense* de 2008, le ministère des Affaires étrangères est pilote dans la gestion des crises extérieures. Toutefois, certains militaires lui reprochent de ne pas avoir de personnels formés à la planification, pourtant essentielle pour s'assurer que les volets civils d'une crise sont bien anticipés et pris en compte. Le MAE concentrerait en outre selon eux son action sur la protection consulaire et l'humanitaire, deux fonctions centrales du centre des crises. Enfin, il est important, lors d'une opération militaire, de déployer du personnel civil pour gérer les volets diplomatiques et de développement sur le terrain, ce pour quoi les militaires ne sont pas formés, sauf à recourir à des réservistes. Or, par rapport aux efforts américains et britanniques, le MAE ne réussirait pas à assurer le déploiement conséquent de civils dans les situations de crise, alors que la Défense peine à déployer un nombre suffisant de réservistes. À cela s'ajoute la difficulté rencontrée par les acteurs de l'aide au développement pour être présents dans des zones de crise, comme le Nord-Mali, tout en assurant la protection des personnels déployés, quitte à recourir aux services des forces armées françaises¹⁵³. Même l'Afghanistan, pourtant considérée comme une des crises les mieux gérées au niveau civilo-militaire par la France reste critiquée sur ce sujet¹⁵⁴. Reprocher une insuffisante capacité de gérer civilement les crises à la France n'est pas nouveau, et se retrouvait déjà dans le rapport du préfet Jean Dussourd de 2009 :

« [Les] contributions de la France restent marquées par des faiblesses qu'illustre la difficulté à mobiliser les personnels et les experts nécessaires, [...] par un manque de stratégie et de planification conduisant à une gestion systématique d'urgence [et par une] fragilité de la

¹⁵¹ Voir par exemple ce rapport du Sénat de 2006 consacré à la gestion de crise mais qui ne mentionne jamais les volets civils de cette action. Sénat, *La France et la gestion des crises africaines : quels changements possibles ?*, Rapport d'information n° 450 (2005-2006) de MM. André DULAIT, Robert HUE, Yves POZZO di BORGO et Didier BOULAUD, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 3 juillet 2006, disponible sur : <www.senat.fr/rap/r05-450/r05-450.html>.

¹⁵² Sénat, *Sahel : Pour une approche globale*, Rapport d'information n° 720 (2012-2013) de MM. Jean-Pierre CHEVÈNEMENT et Gérard LARCHER, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 3 juillet 2013, disponible sur : <www.senat.fr/rap/r12-720/r12-72012.html>.

¹⁵³ Aline Leboeuf, étude pour le CICDE, « La protection des civils », 2013.

¹⁵⁴ Amaury De Feligonde, « La coopération civile en Afghanistan, une coûteuse illusion ? », *Focus stratégique*, n° 24, août 2010.

coordination interministérielle et [une] faiblesse de l'accompagnement pour la reconstruction et le développement¹⁵⁵. »

En outre, des experts de l'aide au développement soulignent que la multilatéralisation de l'aide publique au développement, notamment au Mali, et l'importance des prêts au détriment de l'aide projet réduisent de fait la capacité d'action de la France dans les domaines de la reconstruction et la coordination entre défense et développement¹⁵⁶. Ainsi, la gestion du volet politique des crises s'avère encore insatisfaisante. Mieux, certains responsables français semblent penser que :

« Sur les volets civils, ce n'est pas à nous de nous mêler de ça¹⁵⁷. »

Pourtant, la diplomatie française joue un rôle essentiel dans cette gestion civile des crises, notamment en soutenant activement des négociations diplomatiques visant à résoudre le cœur politique et non militaire de la crise. Il ne s'agit pas d'imposer de nouveaux Marcoussis, ces négociations entre Ivoiriens voulues par la France qui n'avaient eu qu'un effet limité sur la crise, mais bien de rappeler qu'il ne saurait y avoir de solution purement militaire aux crises. Ainsi, la question de la gouvernance du Nord-Mali et de la représentation des minorités touarègues au sein de l'État malien reste posée¹⁵⁸. Il n'existe pas de solution simple à la question « comment construire un vivre ensemble ? », notamment entre chrétiens et musulmans en RCA, comme le montrent encore les cas du Liban, du Kosovo ou de la Bosnie, surtout quand des entrepreneurs politiques contribuent à renforcer les clivages identitaires. Pour l'instant, pas plus que d'autres, la France ne détient pas de solution parfaite ; pour répondre le plus sagement possible à ces problèmes complexes, elle réinvente, « bricole » ou laisse aux acteurs locaux la responsabilité de les régler.

Gérer ou prévenir les crises ?

Ainsi, le Mali et la RCA jouent un rôle central dans l'actuelle politique africaine de la France. Selon certains interlocuteurs, elle n'essaierait pas suffisamment de conduire une politique sur les autres pays¹⁵⁹. En conséquence, la gestion des crises africaines mobilise une partie

¹⁵⁵ Préfet Jean Dussourd, *Mieux valoriser le volet civil des opérations de maintien de la paix et de gestion de crise*, 9 février 2009.

¹⁵⁶ Olivier Lafourcade, Serge Michailof, « Comment gérer efficacement l'aide au Mali ? », Note de l'IRIS, novembre 2013.

¹⁵⁷ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹⁵⁸ Pour plus de développement sur cette question, voir François Gaulme, « L'architecte et les États fragiles », *Note de l'Ifri*, décembre 2011, disponible sur : <www.ifri.org/index.php?page=detail-contribution&id=7003&id_provenance=97>.

¹⁵⁹ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

importante des ressources disponibles en France pour la politique africaine. Cet impératif assèche les canaux diplomatiques multilatéraux. La diplomatie européenne et onusienne de la France tend parfois à devenir une diplomatie centrée sur la gestion des conflits dans lesquels la France est impliquée. Cette insistance sur la gestion des crises entraîne un abandon relatif des politiques de prévention, au risque de voir émerger, dans les années, voire les mois qui viennent, d'autres crises plus difficiles à gérer. Ce désintérêt pour la prévention est parfois totalement assumé par nos interlocuteurs :

« Ce n'est pas à la France de porter tout cela. Quel droit aurait-elle de s'ingérer¹⁶⁰ ? »

Pourtant, tous les diplomates ne nient pas la capacité de la France à intervenir en amont des crises et l'importance d'une telle implication. Ainsi, selon un des diplomates avec lequel nous nous sommes entretenus et qui a un poste clef dans le processus décisionnel sur l'Afrique, la France a joué un rôle important « dans le dénouement de situations de blocages comme celles des élections au Togo et en Guinée (totalement bloquées en 2012) » et dans « la mise en place de la brigade d'intervention en RDC ». Il note aussi « les efforts que [fait la France] pour rapprocher le Nigeria et le Cameroun sur le terrorisme, ou le Tchad et le Congo (Brazzaville) sur la question centrafricaine ». Un tel positionnement en termes de prévention reste pour ce diplomate « crucial », et témoigne de l'importance du volet politique, et non seulement militaire, de l'action française en Afrique¹⁶¹. Mais peu visibles et pas structurées, ces actions n'apparaissent pas comme une stratégie.

Malgré une capacité à saisir les signaux faibles, qui sont pris en compte, et une action politique réelle sur certains dossiers, la plupart des décideurs français affichent donc une grande réserve sur la capacité et le rôle à jouer pour la France avant le déclenchement de la crise. Là encore, ce sont les partenaires africains qui sont valorisés, leur rôle devant être central dans cette prévention que la France ne peut assurer, au risque de renforcer encore sa dépendance à leur égard.

¹⁶⁰ Entretien avec un diplomate, Paris, décembre 2013.

¹⁶¹ Entretien avec un diplomate, Paris, avril 2014.

La diplomatie économique, une diplomatie en rupture ?

La diplomatie française est dans une situation paradoxale puisque ses actions les plus visibles – les actions militaires – n’auraient dû être ni le fondement de sa stratégie diplomatique ni le cœur de son action. Développer « la relation de la France avec les pays de la rive sud de la Méditerranée sur la base d’un projet économique, démocratique et culturel » était le 58^e engagement du candidat Hollande¹⁶². Cet engagement allait de pair avec la fin de la Françafrique, déjà évoquée, et le soutien à la Francophonie. Même si ce 58^e engagement était un contre-pied très clair à l’Union pour la Méditerranée de Nicolas Sarkozy, il apparaissait, pour les pays africains – et faute de beaucoup d’autres documents plus précis¹⁶³ – comme la base du projet diplomatique de François Hollande. Les actions militaires françaises, qui donnent l’image d’une France encore présente et puissante sur le continent occultent la priorité revendiquée de ce « projet économique, démocratique et culturel ». Ce volet économique de la diplomatie n’est pas nouveau mais Laurent Fabius en a fait un élément central de sa politique, au point, depuis le premier remaniement d’avril, d’intégrer le Commerce extérieur au Quai d’Orsay.

Croissance et concurrence

Le continent africain est devenu en quelques années une terre d’opportunité pour l’ensemble des investisseurs internationaux. Ainsi, la croissance économique y est depuis plus d’une décennie de 5 % par an en moyenne¹⁶⁴. L’Afrique ne représente toujours que 2 % du

¹⁶² « Développer les relations de la France avec l’Afrique : promesse à moitié tenue », *leJDD.fr*, 16 mai 2013, disponible sur : <www.lejdd.fr/International/Actualite/Developper-les-relations-de-la-France-avec-l-Afrique-promesse-a-moitie-tenue-607720>.

¹⁶³ Hormis le document déjà évoqué plus haut de Thomas Mélonio – devenu l’adjoint d’Hélène Le Gal – pour la Fondation Jean Jaurès pendant la campagne de François Hollande, intéressant mais dont le niveau de généralité ne permet pas de faire émerger des axes stratégiques opérationnels : Thomas Mélonio, *op. cit.*

¹⁶⁴ Voir Hélène Quénot-Suarez, *Les panneaux publicitaires...*, *op. cit.*

commerce mondial, mais, entre 2000 et 2011, la croissance des importations au Sud du Sahara a été de 16 % par an en moyenne¹⁶⁵.

Dans ce nouvel « eldorado » des investisseurs internationaux où les marchés sont de plus en plus concurrentiels¹⁶⁶, beaucoup d'observateurs insistent sur le recul des positions françaises. Ce recul inquiète, d'autant qu'un certain nombre d'actions – dont le « cas » de la fermeture de la mission économique au Mozambique¹⁶⁷ – sont peu lisibles pour les acteurs extérieurs.

La concurrence vient évidemment de la Chine, dont les parts de marché sur le continent, partant de moins de 2 % en 1990, atteignaient 11 % en 2011. Cette concurrence ne se réduit cependant pas à la Chine : d'autres pays, plus inattendus, tels que la Malaisie, le Brésil¹⁶⁸, le Qatar, la Turquie ou l'Iran se positionnent sur le continent. Face à l'arrivée de ces nouveaux acteurs, la part de marché de la France au Sud du Sahara a décliné de 10,1 % à 4,7 %, même si, paradoxalement, indique le rapport *Un partenariat pour l'avenir*, la valeur des exportations françaises y doublait sur la même période du fait de la croissance rapide des économies africaines¹⁶⁹.

Le recul français, s'il est important et guère réjouissant pour les acteurs français, apparaît donc du moins logique. Par ailleurs, ce recul est un élément positif pour le renouvellement de la relation entre la France et l'Afrique car il a pour effet d'améliorer l'offre de partenariats et le pouvoir discrétionnaire des pays africains. Cependant, en voyant ses parts de marché régresser, la France passe du statut de partenaire « spécial » du fait des liens hérités de la colonisation, à celui de partenaire comme les autres. La France résiste encore bien dans les 14 pays qui utilisent le franc CFA, avec,

¹⁶⁵ Hubert Védrine, Lionel Zinsou (dir.), *Un partenariat pour l'avenir...*, op. cit., p. 2, disponible sur : <www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000824/>.

¹⁶⁶ Hélène Quénot-Suarez, « Investir en Afrique : doit-on encore parler de risque ? », post de blog, *Afrique Décryptages*, 8 janvier 2014, disponible sur : <<http://afriquedecryptages.wordpress.com/2014/01/08/investir-en-afrique-doit-on-encore-parler-de-risque/>>.

¹⁶⁷ Il s'agit d'une décision de Bercy et non du MAE. Avec la découverte de gigantesques réserves gazières, comparables aux réserves pétrolières nigérianes, le Mozambique est devenu l'un des pays phares d'Afrique australe et un futur géant économique du continent. Les entreprises françaises y sont cependant encore peu représentées. Dans ce contexte, la fermeture de la mission économique a été mal comprise par les acteurs français sur le terrain. Elle a été réouverte en avril 2014. Voir Benjamin Augé, *Le gaz au Mozambique, une évolution économique à haut risque*, Note de l'Ifri, avril 2014, disponible sur : <http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=8083&id_provenance=103&provenance_context_id=1>.

¹⁶⁸ Voir par exemple : Gabrielle Angey, « La recomposition de la politique étrangère turque en Afrique subsaharienne. Entre diplomatie publique et acteurs privés », Note de l'Ifri, avril 2014, disponible sur : <http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=8069&id_provenance=103&provenance_context_id=1> et Thomas Patriota, *Le Brésil, un partenaire de l'Afrique qui s'affirme*. Les relations Brésil/Afrique sous les gouvernements Lula (2003-2010), Ifri, coll. Les Études, septembre 2011, disponible sur : <www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6748>.

¹⁶⁹ Hubert Védrine, Lionel Zinsou (dir.), *Un partenariat pour l'avenir...* op. cit., p. 3.

en 2011, une part de marché de 17,7 % contre 17,2 % pour la Chine¹⁷⁰.

Ce recul commercial très fort oblige la France à se repositionner au plan économique sur le continent africain, parce que sa puissance économique – plus modeste que celle de la Chine par exemple – et sa capacité diplomatique – très grande, avec le troisième réseau diplomatique du monde, une histoire coloniale et un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies – sont en dissonance constante. Ce repositionnement passe par une redéfinition profonde du « métier » de diplomate.

La fin des diplomates à l'ancienne ? Inventer une « diplomatie » à la française

Cette redéfinition est complexe. Ainsi, d'une part, assumer une stratégie économique et la poursuite de ses intérêts propres est difficile en termes d'image car la France est alors rapidement accusée de néocolonialisme. En ce sens, les « nouveaux » partenaires en Afrique, n'ont pas ce poids à porter et à justifier. D'autre part, les diplomates et l'économie ne font traditionnellement pas bon ménage : l'économie a longtemps été perçue par les diplomates comme faisant partie des basses œuvres, à l'opposé de l'image plus glorieuse – mais un peu datée – de la « haute » diplomatie des discours onusiens.

Dans ce contexte, la feuille de route donnée par Laurent Fabius aux ambassadeurs – être dans leurs pays les premiers VRP de la France – a été un changement majeur et qui ne s'est pas fait sans grincements de dents. Ainsi, les ambassadeurs ont été invités à travailler plus étroitement avec les conseillers économiques qui, nommés par Bercy, n'ont ni la même culture ni les mêmes objectifs que le MAE. Par ailleurs, ce focus économique de la diplomatie française a ravivé des doublons – et des tensions – avec Bercy et en particulier avec Nicole Bricq quand elle était ministre du Commerce extérieur. Cette concurrence entre le Commerce extérieur et la diplomatie existe depuis des décennies¹⁷¹. Il est donc intéressant de voir que, après le remaniement début avril 2014, le Commerce extérieur a été intégré – non sans mal – au Quai d'Orsay. C'est un choix logique dans ce contexte de diplomatie économique. Mais, intégré au MAE, le Commerce extérieur risque de devenir un simple outil de la diplomatie. Par ailleurs, quand les dossiers sont devenus

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Corentin Dautreppe, « Diplomatie économique : Laurent Fabius a-t-il changé quelque chose ? », *La Tribune*, 20 janvier 2014, disponible sur : <www.latribune.fr/actualites/economie/france/20140117trib000810216/diplomatie-economique-laurent-fabius-a-t-il-change-quelque-chose-.html>.

vraiment difficiles, comme le dossier Vicat au Sénégal¹⁷², la diplomatie française est restée peu offensive par rapport à ce qu'elle pourrait être, en particulier en comparaison des pratiques américaines, rapporte un diplomate.

Certains de nos interlocuteurs, en particulier les diplomates, mettent l'accent sur le fait que cette politique économique n'est pas neuve¹⁷³ mais que c'est son caractère prioritaire qui l'est. Laurent Fabius, parlant de cette diplomatie économique, indique que :

« La contribution du Quai d'Orsay au redressement économique de la France, [est une] priorité que tous les ministères doivent appliquer¹⁷⁴. »

Elle s'inscrit donc dans un projet plus large, porté par l'ensemble du gouvernement. S'il est permis de douter à première vue de l'efficacité réelle de ce « nouveau » positionnement, un acteur économique de grande entreprise rapporte que, en pratique, le changement est réel, notamment dans le dialogue avec les ambassadeurs, plus ouverts et qui jouent leur rôle de « lien » entre les acteurs internationaux et les acteurs locaux. Les ambassades ont également sur place, selon cet acteur, un « devoir d'alerte » auprès des autorités locales quand les intérêts d'entreprises françaises déjà implantées sont menacés par des décisions politiques ou des projets de loi particuliers.

On retrouve ici, au-delà de l'efficacité du dispositif, la recomposition complexe, avec une imbrication entre le public et le privé, de la diplomatie d'influence menée depuis des années par la France sur le continent africain. Ce type de diplomatie « imbriquée » est critiqué. Cette critique repose cependant sur le postulat d'une relation asymétrique, où la France serait en position de dominant et les pays africains acculés à des non-choix dommageables pour eux. Dans les faits, cette asymétrie existe certes toujours, et il est important d'en dénoncer les effets pervers, mais le rapport de forces tend à se modifier avec certains pays du fait, entre autres, de l'enjeu que constitue l'accès à des marchés en pleine croissance et à certaines matières premières qui mettent les pays africains en situation plus favorable pour négocier. Ainsi, les négociations des

¹⁷² Voir en particulier « Sénégal : la guerre du ciment fait rage entre le Nigérian Dangote et le Français Vicat », *Agence Ecofin*, 21 novembre 2013, disponible sur : <www.agenceecofin.com/entreprises/2111-15298-senegal-la-guerre-du-ciment-fait-rage-entre-le-nigerian-dangote-et-le-francais-vicat> et « Pourquoi Hollande intervient pour Vicat », *La Lettre du Continent*, n° 675, 29 janvier 2014.

¹⁷³ Ainsi le président Sarkozy s'est lui-même impliqué dans l'obtention de contrats par les acteurs économiques français en Afrique lors de ses visites en Afrique. Voir Paul Melly, Vincent Darracq, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁴ « La diplomatie économique selon Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères », *La Revue Parlementaire*, Paris, 1^{er} janvier 2014.

accords de partenariat économique¹⁷⁵ entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest sont en cours depuis plus de 10 ans, avec de fortes réticences du Nigeria, que son poids rend incontournable¹⁷⁶.

C'est donc une relation plus égalitaire qui se noue, fondée sur le marché plus que sur l'APD ou sur le paternalisme de la Françafrique. Les relations commerciales avec les pays africains tendent de manière logique à devenir de plus en plus complexes. Cet état de fait – valable actuellement pour les seuls pays africains les plus dynamiques économiquement – permet de relire la volonté affichée de nouer des relations plus égalitaires, en réel partenariat, avec le continent africain. De fait, ce discours peut apparaître non seulement comme l'expression d'une volonté française mais également – et surtout – comme une manière de prendre acte de la donne nouvelle à laquelle la France doit se soumettre, de bon gré ou non, au risque de disparaître du jeu : la croissance africaine.

La lutte économique déjà dépassée ? Des atouts culturels forts

Cependant, le focus économique mis en avant par le Quai d'Orsay nous paraît n'être qu'une réponse conjoncturelle à un changement de situation qui nécessite l'établissement d'un discours stratégique beaucoup plus global. Si la France perd indéniablement des parts de marché en Afrique, elle a pourtant d'autres atouts qui semblent sous-exploités.

Une des manières pour la France de conserver son importance sur le continent africain serait paradoxalement de capitaliser sur l'histoire et l'héritage de la relation spéciale qu'elle a entretenue avec certains pays africains. Quelles seraient les implications pratiques de ce positionnement ? D'abord, de discours de Dakar en discours de Dakar, il paraît évident que la relation française à l'histoire coloniale mais également à la Françafrique n'est pas apaisée. C'est un processus de longue durée¹⁷⁷ qui devra sans doute être traité pays par pays – et au plus vite – car les Africains

¹⁷⁵ Jean-François Sempéré, *Les accords de partenariat économique : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation des échanges*, Note de l'Ifri, Paris, novembre 2008, disponible sur : <http://ifri.org/?page=detail-contribution&id=5621&id_provenance=103&provenance_context_id=1>.

¹⁷⁶ Corentin Dautreppe, « Vers un accord de libre-échange entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest », *La Tribune*, 19 mars 2014, disponible sur : <www.latribune.fr/actualites/economie/international/20140319trib000820924/vers-un-accord-de-libre-echange-entre-l-europe-et-l-afrique-de-l-ouest.html>.

¹⁷⁷ On se souvient par exemple que les expressions « événements » et « opérations » d'Algérie n'ont été officiellement remplacées par « guerre d'Algérie » qu'en 1999 : Loi n° 99-882 du 18 octobre 1999, disponible sur : <www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl98-418.html>.

comme les Français ont besoin d'informations et de clarification sur cette politique africaine de la France.

Par ailleurs, elle peut compter sur l'influence issue de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). C'est un des axes développés par le rapport Attali paru en août 2014¹⁷⁸. Ainsi, le partage de la langue française avec les anciens pays d'Afrique occidentale et équatoriale française (AOF et AEF) et avec les anciennes colonies belges est un lien fort. Il assure jusqu'à présent le maintien du nombre élevé – bien qu'en diminution – d'étudiants africains en France et permet à la France et aux pays francophones d'Afrique de se retrouver au sein d'instances telles que l'OIF.

L'objectif de l'OIF est de promouvoir en particulier la langue française et les relations de coopération entre les 77 États et gouvernements membres (57) ou observateurs (20). Comme instance culturelle, elle veut promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme ainsi que l'éducation et le développement durable. Les enjeux environnementaux étaient ainsi au cœur des débats lors du dernier sommet à Kinshasa.

Le partage de la langue est donc vu comme un vecteur de paix et l'OIF souhaite être un instrument de médiation pour la favoriser. Si elle n'est pas spécifiquement africaine, l'OIF l'est essentiellement : 27 des 57 pays membres sont subsahariens et le continent compte près de 80 millions de locuteurs, soit sensiblement autant que l'Europe. Par ailleurs, la croissance démographique rapide des pays africains va bientôt leur donner un avantage numérique et l'on considère que, d'ici à 2020, Kinshasa sera la plus grande ville francophone du monde (avec une estimation d'environ 12,7 millions d'habitants).

Cela veut-il dire que la France est en perte de vitesse au sein de l'OIF ? Il faut relativiser ce constat. D'abord, la France assure plus de la moitié du budget de l'organisation, ce qui lui confère un poids indéniable sur l'orientation des programmes mis en place¹⁷⁹. Cela assure également l'influence de la diplomatie culturelle française dans le monde. Par ailleurs, le choix d'une orientation plus politique de l'OIF (prévention des conflits, par exemple) est significatif parce qu'il permet – de manière « douce » – de légitimer les orientations, en particulier militaires, de la France.

¹⁷⁸ Jacques Attali (dir.), *La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable*, rapport à François Hollande, août 2014, disponible sur : <www.elysee.fr/assets/Uploads/Rapport-Jacques-Attali-la-francophonie-economique.pdf>.

¹⁷⁹ Voir Hélène Quénot-Suarez et Mélanie Vion, « La francophonie : le meilleur atout économique de la France ? », *Afrique décryptages*, post de blog, 16 octobre 2014, disponible sur : <<https://afriquedecryptages.wordpress.com/2014/10/16/la-francophonie-le-meilleur-atout-economique-de-la-france-12/>>.

Le maintien du français et sa diffusion, par le dynamisme des Alliances françaises¹⁸⁰ qui forment environ 80 000 étudiants sur le continent, sont donc un élément de puissance de la France déjà établi par rapport à l'ensemble des « nouveaux acteurs » qui arrivent sur le continent, avec les Instituts Confucius chinois, ou le très dynamique réseau d'écoles turques Fellulah Gülen¹⁸¹ par exemple.

En contrepoint, un effort d'ouverture pour l'accueil des ressortissants étrangers a été fait depuis l'arrivée de François Hollande au pouvoir mais cette ouverture reste peu connue du public et très peu lisible, masquée par la continuité du discours sur les étrangers de la présidence précédente, à travers la question des Roms en particulier. Cette politique d'assouplissement reste cependant dans son essence une politique de protection et non une politique de rayonnement et d'influence, note un diplomate, qui ajoute qu'elle le restera tant qu'elle sera pilotée par le ministère de l'Intérieur.

¹⁸⁰ Le site Internet des Alliances françaises indique 126 établissements dans 37 pays africains, soit plus de 80 000 étudiants. Les instituts Confucius, implantés sur le continent en 2005, comptent 31 établissements dans 26 pays africains : « Le régime chinois courtise l'Afrique avec les instituts Confucius et des bourses d'études », *Epochtimes.fr*, 11 octobre 2012, disponible sur : <www.epochtimes.fr/front/12/10/11/n3507241/le-regime-chinois-courtise-lafrique-avec-les-instituts-confucius-et-des-bourses-detudes.htm>.

¹⁸¹ Gabrielle Angey, *op. cit.*

Petits moyens, grands objectifs

Plusieurs de nos interlocuteurs insistent sur le fait que la politique africaine souligne les « grandeurs et misères de la France ». Ils notent un

« déclassement de la France : moins de budget, moins de capacité, plus de compromis ; des moyens comptés et une politique étrangère à moindre coût¹⁸². »

L'Afrique constitue ainsi l'un des « derniers oripeaux de la puissance française¹⁸³ ». Paradoxe, encore, l'Afrique reste le seul continent où la France peut affirmer sa puissance, mais il s'agit aussi de l'espace qui révèle la faiblesse de ses moyens et l'inadéquation croissante entre ses objectifs et ses capacités. Pourtant, des solutions sont possibles.

Une grenouille française ?

Face aux « appels d'empire »¹⁸⁴, la France, tout à sa volonté de puissance, tente de tenir son rang. S'agit-il de la grenouille qui voulait se faire plus grosse que le bœuf, comme dans la fable de La Fontaine ? L'Afrique est la condition de la puissance de la France sous la V^e République¹⁸⁵ et elle le reste sous François Hollande. Comme l'explique un acteur de la politique africaine de la France :

« L'Afrique nous permet d'exister et de nous voiler la face, comme si on n'était pas une puissance (très) moyenne¹⁸⁶. »

Face à ce constat, certains décideurs préfèrent survaloriser l'argument selon lequel « sans l'Afrique, la France est un pays de moyenne impuissance ». Dès lors, « tout retrait de l'Afrique serait une défaite¹⁸⁷ ». S'impose alors une politique de la « double négative » : « on ne peut pas ne pas y aller¹⁸⁸ ». L'Afrique compte parce qu'il est

¹⁸² Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹⁸³ Entretien avec un diplomate, Paris, décembre 2013.

¹⁸⁴ Ghassan Salamé, *Appels d'Empire, Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

¹⁸⁵ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁸⁶ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁸⁷ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹⁸⁸ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

essentiel pour ses décideurs que la France reste le grand partenaire des pays africains pour obtenir des voix aux Nations unies. Même s'il est aussi important de se souvenir que ces pays ne sont pas tous très fidèles et hésitent parfois à soutenir les choix diplomatiques de la France, notamment aux Nations unies¹⁸⁹.

En outre, si la France a besoin de l'Afrique, c'est aussi parce qu'elle peut jouer un rôle dans la relance de l'économie française. C'est ainsi, dans la vision des décideurs français, la seule zone du monde qui lui permet de justifier sa politique de puissance.

Malgré l'affirmation de ce rôle particulier de l'Afrique dans la politique de puissance française, les moyens mis au service de l'influence française sur le continent sont en recul au Quai d'Orsay et les effectifs alloués subissent de plein fouet les réductions budgétaires, au motif qu'ils sont trop nombreux. Un diplomate¹⁹⁰ – africaniste – rappelle que l'Afrique n'est pas une destination noble au Quai d'Orsay et que, en conséquence, ce n'est pas la zone la plus protégée des coupes budgétaires. Au contraire, l'Afrique est une marque d'expérience – voire de fierté – dans un parcours militaire. Les militaires ont donc sans doute eu moins de difficultés à investir ce champ et à « remplacer » parfois les diplomates sur leur propre terrain.

Des instruments traditionnels insuffisants

Un chercheur interrogé nous dit :

« Les gens qui sont à la tête politique et administrative de la France restent imprégnés de la croyance que la France a un rôle à jouer en termes d'alerte, de frontline¹⁹¹. »

Ces derniers parlent volontiers d'eux-mêmes comme représentant non seulement la France, mais aussi l'Union européenne et les Nations unies, comme ce décideur qui explique :

« Nous intervenons en RCA. Quand je dis nous, c'est la France, l'Union européenne, le monde¹⁹². »

Pourtant, leurs moyens ressemblent de plus en plus à une peau de chagrin. Et cela a des conséquences directes sur les interventions militaires conduites. Certes, un de nos interlocuteurs explique que « si on veut de l'influence, il faut s'en donner les moyens¹⁹³ », mais sans expliquer quels sont les moyens disponibles.

¹⁸⁹ Paul Melly, Vincent Darracq, *op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁰ Entretien, diplomate, Paris, avril 2014.

¹⁹¹ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

¹⁹² Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

¹⁹³ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

Si les acteurs de la politique africaine française insistent tant à la fois sur l'importance des acteurs africains et sur le secteur privé, c'est bien parce qu'ils attendent d'eux qu'ils pallient les faibles ressources du gouvernement français. Du côté militaire, la capacité d'intervention française va être considérablement réduite dans les années qui viennent¹⁹⁴. Dotée d'une armée « bonzaï »¹⁹⁵, diminuée à nouveau de 34 000 hommes par le Livre blanc sur la défense et la sécurité de 2013, la France sera de moins en moins capable de conduire des opérations de grande ampleur en Afrique, comme le prouvent ses difficultés à déployer plus de 2000 hommes en RCA, sans dépasser (davantage) le contrat opérationnel prévu par le Livre blanc.

D'un autre côté, celui de l'aide au développement, les contraintes budgétaires réduisent fortement la marge de manœuvre de l'État français pour aider financièrement ses partenaires africains. Le budget de l'aide au développement français devrait rester à un niveau de 0,47 % du PNB en 2014 (soit 10,327 milliards d'euros) comme en 2013¹⁹⁶, alors qu'il était de 0,5 % en 2010 et que la France s'est engagée à atteindre en 2015 le seuil de 0,7 %¹⁹⁷. Certes, il s'agit toujours du 4^e budget d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne¹⁹⁸. En outre, au sein de l'OCDE, seuls le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède ont des niveaux d'APD supérieurs à 0,7 %¹⁹⁹. Aujourd'hui, 41 % de l'aide française seulement sont consacrés à l'Afrique, les deux principaux bénéficiaires étant la RDC et la Côte

¹⁹⁴ Aline Leboeuf, « What Future for French Military Operations? », ISN, 15 août 2013, disponible sur : <www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=167924>.

¹⁹⁵ Selon une expression de Camille Grand, directeur de la FRS (Fondation pour la Recherche stratégique). Cité dans Romain Bosso, « Livre blanc sur la Défense : "La tendance à l'armée bonzaï se poursuit" », *L'Express*, 30 avril 2013, disponible sur : <www.lexpress.fr/actualite/politique/livre-blanc-sur-la-defense-la-tendance-a-l-armee-bonzai-se-poursuit_1245241.html#KRIUUHGXhTVCPp6j.99>.

¹⁹⁶ République française, *Document de politique transversale. Projet de loi de finances pour 2014. Politique française en faveur du développement*, p. 11, disponible sur : <www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2014/pap/pdf/dpt/DPT2014_politique_developpement.pdf>.

OCDE, *Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement*, France 2013, p. 9, disponible sur : <www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/OECD%20France_FRENCH%20version%20onlineFINAL.pdf>.

Rappelons que dans ces 0,47% sont comptabilisés beaucoup d'éléments – et en particulier des prêts – qui ne sont pas de l'aide au développement à proprement parler.

¹⁹⁷ Cour des Comptes, « La politique française d'aide au développement », *Rapport public thématique*, juin 2012, p. 10.

¹⁹⁸ France Diplomatie, « Les contributeurs », Infographie sur l'aide au développement française, disponible sur : <www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-1060/l-aide-publique-au-developpement-22768/article/infographie-l-aide-publique-au>.

¹⁹⁹ OCDE, « Le décrochage de l'aide aux pays pauvres se poursuit à mesure que les gouvernements serrent la vis budgétaire », 3 avril 2013, disponible sur : <www.oecd.org/fr/cad/stats/le-decrochage-de-laide-aux-pays-pauvres-se-poursuit-a-mesure-que-les-gouvernements-serrent-la-vis-budgetaire.htm>.

d'Ivoire²⁰⁰. Dans l'entourage du ministre du Développement jusqu'au changement de gouvernement début avril, on disait que :

« Le développement est pour nous l'objet premier de la politique africaine de la France, notre priorité, ce qui permet la normalisation du dispositif français²⁰¹. »

Cela rappelle les discours de la ministre du Développement britannique Clare Short, sauf que dans le cas de la France, cela ne se traduit pas par une hausse significative des budgets, contrairement au cas britannique. Le vote d'une loi consacrée au développement rappelle aussi la loi votée au Royaume-Uni pour sanctuariser la politique de développement britannique (*International Development Act* de 2002²⁰²). Il n'est guère certain que la loi française ait les mêmes effets que la loi britannique, dans la mesure où elle n'aura aucun impact sur les moyens consacrés à l'aide, contrairement au cas britannique.

« Aimer l'Afrique » : un outil insuffisant pour la comprendre

Un des problèmes de moyens de la France résulte également du fait que, paradoxalement, elle connaît parfois de moins en moins bien l'Afrique. On entend en effet un discours récurrent parmi les « Anciens » sur le fait que la France ne connaît pas/plus assez bien l'Afrique²⁰³. Alors que le même discours n'existe pas pour l'Asie par exemple, l'idée qu'il faille « aimer » l'Afrique pour la comprendre et y travailler est encore bien ancrée. Loin d'être anecdotique, cette manière de penser est très répandue et marque le fait que les « Anciens » engagés dans les affaires africaines connaissent habituellement remarquablement le continent, ses problématiques, ses réseaux et ses codes. Ainsi, un acteur politique, fin – et fort ancien – connaisseur de l'Afrique, peut dire :

« Les nouveaux diplomates qui travaillent sur l'Afrique ne comprennent rien au continent. Ils n'aiment pas l'Afrique. »

Pourtant, aimer ne suffit pas pour comprendre. Certains témoignages tendent ainsi à démontrer que la France ne connaissait

²⁰⁰ France Diplomatie, « Les bénéficiaires de l'APD », *Infographie sur l'aide au développement française*, disponible sur : <www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-1060/l-aide-publique-au-developpement-22768/article/infographie-l-aide-publique-au>.

²⁰¹ Entretien avec un diplomate, Paris, janvier 2014.

²⁰² DFID, « International Development Act 2002 », disponible sur : <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/ida.asp>>.

²⁰³ Par exemple, entretien avec un acteur du secteur privé, Paris, février 2014. Lors d'un autre entretien, la personne interrogée compare la connaissance intime de l'Afrique qu'avait Jacques Chirac et celle, très réduite, de François Hollande. Entretien avec un chercheur, janvier 2014, Paris.

pas si bien ses anciennes colonies, et cela même dans les années 1960²⁰⁴. Par exemple, la France n'a pas anticipé l'assassinat d'Olympio au Togo en 1963, ni le coup d'État contre l'abbé Fulbert au Congo la même année ; elle réussit à empêcher la réussite du putsch du Gabon en 1964, mais pas son déclenchement²⁰⁵.

Les efforts actuels pour mettre en place des systèmes d'alerte précoce, aux États-Unis, en Europe et en Afrique, ont des résultats variables. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, le coup d'État de 1999 a surpris les administrations françaises, tout comme le bombardement sur Bouaké en 2004²⁰⁶. La connaissance qu'avait un homme comme Jacques Foccart s'appuyait sur des relations personnelles très régulières : il appelait souvent les dirigeants africains au téléphone et faisait en sorte de les voir au moins une fois tous les neuf mois²⁰⁷. En fait, connaître l'Afrique exige aussi de ne pas s'intéresser seulement aux États mais aussi aux opposants et aux dynamiques sociales en cours, qui détermineront le visage du continent :

« L'Afrique ce n'est pas juste ceux qui gouvernent, c'est un kaléidoscope²⁰⁸. »

Laurent Bigot est ainsi apprécié de Macky Sall, qui aurait demandé qu'il soit nommé ambassadeur français à Dakar, parce qu'il a été le seul officiel à l'avoir appelé au soir du mouvement du 23 juin 2011²⁰⁹, qu'il est intervenu pour qu'il soit reçu à Paris en novembre 2011 et qu'il était le seul au sein des administrations parisiennes à avoir cru en sa victoire contre Wade au deuxième tour, grâce aux contacts qu'il avait au Sénégal²¹⁰. La connaissance implique donc des contacts informels et personnels, au-delà des institutions.

Il s'agit également, pour un de nos interlocuteurs, de « prendre le temps pour agir sur les choses, le temps d'analyser²¹¹ », mais tout en prenant des mesures en amont, dans une logique de prévention. En effet, comme il le souligne, « les premiers otages au Mali datent de 2003. N'aurait-on pas pu agir autrement, plus tôt²¹² ? ». Enfin, la volonté marquée de normaliser le recrutement des « Africains » du gouvernement et des administrations a conduit à privilégier la mise en poste de diplomates africanistes. Ayant passé le concours d'Orient, ils sont donc swahiliphones. C'est un remarquable atout pour l'ouverture de la France à des pays africains qu'elle

²⁰⁴ Entretien avec un militaire, Paris, mars 2014.

²⁰⁵ Jean-Pierre Bat, *op. cit.*, p. 218-224.

²⁰⁶ Jean-Christophe Notin, *op. cit.*

²⁰⁷ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014. Jean-Pierre Bat, *op. cit.*, p. 249-252.

²⁰⁸ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

²⁰⁹ « Face à la colère de la rue, le président sénégalais renonce à réformer la Constitution », *Le Monde*, 23 juin 2011.

²¹⁰ Antoine Glaser, *op. cit.*, p. 157.

²¹¹ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

²¹² *Ibid.*

connaît encore peu. Dans le même temps, l'Afrique de l'Est, où le swahili est utilisé, est une zone où la France a un faible avantage comparatif et peu d'intérêts stratégiques²¹³. Il reste donc finalement peu de spécialistes pour traiter de la zone Afrique de l'Ouest et les rares en poste n'ont pas toujours la possibilité, nous l'avons dit, d'aller sur le terrain et de se créer un réseau de contacts dans leur zone de travail.

En fait, si comprendre demande avant tout d'aimer, certaines affaires récentes risquent de rendre très délicat le maintien d'une relation d'affection réciproque favorisant la connaissance mutuelle²¹⁴. Ainsi, l'affaire des biens mal acquis, ouverte en 2007 à l'initiative d'ONG ayant porté plainte contre les dirigeants du Congo-Brazzaville, du Gabon et de la Guinée équatoriale, ainsi que d'autres affaires judiciaires (l'affaire du juge Borel à Djibouti, potentiellement l'affaire Michel Tomi) posent un certain nombre de problèmes dans les relations entre la France et certains pays d'Afrique²¹⁵. L'indépendance de la justice s'avère une justification insuffisante pour les dirigeants de ces pays, qui tolèrent mal d'être poursuivis pénalement à Paris. Pourtant, ces affaires s'inscrivent dans une tendance plus large, au niveau international (Banque mondiale, G8, loi sur la restitution des avoirs illégitimes – Lex Duvalier – en Suisse), visant à lutter contre la corruption, y compris dans les pays du Sud²¹⁶.

Un autre front, exploré de façon plus systématique, est celui des relations avec les élites africaines. Il existe un certain nombre d'échanges très utiles et positifs (programmes du MAE, stagiaires militaires, etc.). Toutefois, quand elles sont pensées sous le seul angle migratoire, comme expliqué plus haut, ces relations sont mises à mal par la politique des visas, qui tendent à fragiliser des élites franco-africaines autrefois vues comme entrelacées, mais qui peuvent de moins en moins se rencontrer et grandir ensemble²¹⁷. Le philosophe tunisien Youssef Seddik explique ainsi qu'il « [attend] de François Hollande qu'il humanise les formalités de visa²¹⁸ ». Alors que la France en 2001 était le deuxième pays au monde accueillant le plus d'étudiants étrangers, il n'est plus que le cinquième aujourd'hui. Plus d'un étudiant sur 10 en France reste toutefois

²¹³ Entretien avec un diplomate, Paris, avril 2014.

²¹⁴ Notons que la place de l'indépendance de la justice française dans les poursuites contre des décideurs africains est ancienne. Sur l'affaire du Beach, voir Patrick Yengo, « Affinités électives et délégation des compétences », *Politique africaine*, n° 105, mars 2007, p. 120-125.

²¹⁵ Transparency International, *L'affaire des biens mal acquis*, disponible sur : <www.transparency-france.org/ewb_pages/a/affaire_biens_mal_acquis.php>.

²¹⁶ Sur la juridicisation, voir aussi : Philippe Hugon, « Où en est-on de la "Françafrique" ? », *Revue internationale et stratégique*, janvier 2010, n° 77, p. 167.

²¹⁷ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

²¹⁸ Céline Lussato, « Tunisie. Hollande doit humaniser les formalités de visa pour venir en France », *Nouvel Observateur*, 7 février 2014, disponible sur : <<http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20140207.OBS5519/tunisie-hollande-doit-humaniser-les-formalites-de-visa-pour-venir-en-france.html>>.

étranger²¹⁹. Des efforts ont été faits sous la présidence Hollande comme l'abrogation de la circulaire Guéant²²⁰, la mise en place d'un visa étudiant pluriannuel et un effort pour faciliter l'insertion professionnelle des étudiants étrangers en France ainsi que leurs projets de création d'entreprises, sans que l'on puisse vraiment évaluer l'impact de cette nouvelle politique²²¹. Notons aussi que plusieurs universités et grandes écoles françaises (comme Sciences Po Paris qui fait bénéficier des étudiants africains de bourses financées par des grandes entreprises françaises et envoie quelques-uns de ses étudiants faire une troisième année d'études en Afrique du Sud, à Madagascar, au Ghana, au Kenya ou en Tanzanie²²²) ont désormais des échanges systématiques avec des universités africaines, mais de tels échanges pourraient être davantage institutionnalisés. En facilitant le séjour des élites africaines, des étudiants, artistes aux chefs d'entreprises²²³, notamment avec les « Passeports Talents »²²⁴, il s'agit bien de dynamiser l'économie française dans une situation de récession, mais aussi de susciter un double désir, « désir d'Afrique, désir de France²²⁵ ».

Désafricaniser et trilatéraliser

La raréfaction des moyens évoquée plus haut intervient alors que la France reste un acteur global, contraint de rester présent dans d'autres régions, que ce soit l'Asie ou l'Europe, avec notamment le conflit entre l'Ukraine et la Russie, qui appelle à une redéfinition de la posture de l'OTAN et de la France face à la menace russe et au besoin de réassurance des pays de l'OTAN voisins de la Russie²²⁶. Pourtant, la France conserve aussi de réelles ressources, notamment

²¹⁹ Jean-Baptiste François et Denis Peiron, « Immigration en France : ce qu'il faut savoir », *La Croix*, 22 octobre 2013, disponible sur : <www.la-croix.com/Actualite/France/Immigration-en-France-ce-qu-il-faut-savoir-2013-10-22-1049109>.

²²⁰ Circulaire du ministère de l'Intérieur français du 31 mai 2011 visant à réduire le nombre des étudiants étrangers hors UE résidant en France une fois diplômés et plus largement l'immigration légale en France.

²²¹ *Ibid.*

²²² Sciences Po a aussi récemment ouvert un programme Europe-Afrique en premier cycle, qui accueille de nombreux étudiants africains. Voir sur : <www.sciencespo.fr/programme-europe-afrique/fr/content/le-programme-europe-afrique-0>.

²²³ À ce titre, les efforts pour accélérer les procédures de traitement des touristes chinois voulant se rendre en France devraient être mis en place également pour les pays africains. AFP, « France : Hollande fait les yeux doux aux investisseurs mondiaux », *L'Union l'Ardennais*, 17 février 2014, disponible sur : <www.lunion.presse.fr/economie/france-hollande-fait-les-yeux-doux-aux-investisseurs-mondiaux-ia0b0n301610>.

²²⁴ *Invest in France*, « Les mesures en faveur de l'attractivité », p. 6, disponible sur : <www.gouvernement.fr/sites/default/files/fichiers_joints/fiche_mesures_fr_print_0.pdf>.

²²⁵ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

²²⁶ Etienne de Durand, « La "réassurance", acte 1 », *Ultima Ratio*, 17 mars 2014. Voir aussi « Acte 2 », « Acte 3 » et « Acte 4 » sur le même blog.

diplomatiques, comme en témoigne régulièrement sa capacité à obtenir des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, notamment afin de mettre en place une opération de l'ONU au Mali et en RCA. Son influence sur l'UE est plus variable, on l'a vu, mais elle reste réelle. En outre, la France sait mobiliser des ressources internationales liées à la francophonie, à son influence culturelle, etc.

Quelles sont alors les options pour renouveler la relation entre la France et l'Afrique et permettre d'accorder objectifs de puissance et moyens français ? Normaliser cette relation, ce n'est pas se désengager du continent, c'est la repenser dans ses spécificités propres mais aussi dans ses similitudes avec des pays aussi variés que le Royaume-Uni, la Norvège, l'Inde ou la Russie²²⁷. C'est-à-dire cesser de considérer l'Afrique, continent, comme l'interlocuteur de la France, pour ne plus penser qu'une relation de pays à pays, voire de pays à organisation régionale. En précisant la relation, un tel effort doit permettre de réduire le décalage entre ambitions et moyens, notamment en repensant les priorités bilatérales de façon non régionalisée (ainsi un pays européen ou asiatique pourrait avoir le même degré de priorité qu'un pays africain). Un tel focus sur quelques pays irait cependant contre une « politique de puissance » de la France telle que nous l'avons évoquée plus haut, ce qui le rend plus difficile à mettre en place.

À un autre niveau, l'expertise africaine est recherchée et des partenariats sont mis en place avec les « nouveaux acteurs » sur le continent, tels que la Chine, qui peuvent permettre de mieux comprendre leur influence et de s'y adapter. Un tel désir de conseils s'est notamment exprimé lors d'un séminaire organisé en novembre 2010 à Pékin, entre entreprises chinoises et françaises investissant en Afrique, mais peu de compagnies françaises ont pu y participer²²⁸. Ce type de positionnement « à trois » est notamment adopté par la DCSD qui cherche à jouer le rôle d'intermédiaire entre pays émergents ou riches et pays africains exprimant le besoin d'une coopération militaire que la France ne peut fournir seule²²⁹ :

« Notre expertise dans le domaine militaire est une réalité que nous développons depuis une dizaine d'années. Elle est reconnue, recherchée, et fait de nous des interlocuteurs écoutés même si on n'est pas les seuls²³⁰. »

Une telle coopération triangulaire rappelle le partenariat Liban/France/Arabie Saoudite, où cette dernière finance des

²²⁷ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014. Cette idée est aussi défendue par la revue *Politique africaine* dans son dossier « France-Afrique, Sortir du pacte colonial ». Richard Banégas, Roland Marchal, Julien Meimon, *op. cit.*, p. 10. Les auteurs se prononcent « pour des relations internationales comme les autres, enfin délivrées du pacte colonial. »

²²⁸ Paul Melly et Vincent Darracq, *op. cit.*, p. 23.

²²⁹ Entretien avec un militaire, Paris, décembre 2013.

²³⁰ Entretien avec un militaire, Paris, janvier 2014.

équipements français livrés à l'armée libanaise²³¹. Une autre piste vise à pallier les insuffisances budgétaires françaises : la coopération avec des acteurs privés. La DCSD met ainsi en contact des pays africains ayant les moyens de payer leur coopération militaire et des entreprises de sécurité et de défense dont la déontologie est conforme aux institutions françaises²³².

Plus largement, il s'agit donc pour les Français de « trouver nos créneaux à nous²³³ », ces niches où ils pourront apporter leurs savoir-faire et contribuer à la fois au développement des pays africains et à celui de la France.

Réorganiser les moyens économiques ?

Les moyens de la diplomatie économique française ne sont pas aussi réduits qu'on pourrait l'imaginer, en particulier sur les questions économiques, avec 600 millions d'euros annuels alloués à l'internationalisation de l'économie française²³⁴. En revanche, le pays souffre d'une « hyper-institutionnalisation » en la matière.

Ainsi, les agences nationales, sur le territoire français et sur le terrain, telles que Ubifrance, les Chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (CCIFE), l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), etc. composent un paysage complexe, souvent redondant et extrêmement peu lisible pour des investisseurs potentiels dont certains n'ont pas forcément l'expérience africaine des très grandes entreprises déjà en place.

À la suite des recommandations du rapport Bentejac et Despôts²³⁵, « France international » a été créé. Il s'agit non pas d'une institution supplémentaire mais d'une marque ayant vocation à réunir et coordonner les différentes institutions travaillant sur les questions de commerce extérieur. Elle contribue à ce rapprochement par un site Internet, lancé début 2014²³⁶. L'enjeu d'une meilleure lisibilité des dispositifs proposés pour l'exportation est tel que le

²³¹ Alain Barluet, « Paris équipe l'armée d'un Liban affaibli par la guerre en Syrie », *Le Figaro*, 4 mars 2014, disponible sur : <www.lefigaro.fr/international/2014/03/04/01003-20140304ARTFIG00322-paris-equipe-l-armee-d-un-liban-affaibli-par-la-guerre-en-syrie.php>.

²³² Entretien avec un militaire, Paris, octobre 2013 ; voir pour un exemple possible de cette coopération avec le secteur privé le rôle du groupe Sovereign Global Solutions Ltd. au Tchad pour la formation de 1425 soldats tchadiens devant être déployés au sein de la MINUSMA. Voir TTU, « Formation privée pour le Tchad », n° 922, 19 février 2014.

²³³ Entretien avec un chercheur, Paris, janvier 2014.

²³⁴ Alain Bentejac et Jacques Despôts, *Mission d'évaluation sur l'efficacité du dispositif d'appui à l'internationalisation de l'économie française*, ministère du Commerce extérieur, juin 2013, p. 32.

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Voir le site : <www.france-international.fr>.

Commerce extérieur a été intégré au MAE à la suite du dernier remaniement ministériel et doit continuer cette politique.

Cependant, techniquement, malgré les discours de soutien, la structuration des entreprises françaises ne permet pas une bonne implantation sur le continent. Il existe certes de très grands groupes français en Afrique, telles que Total ou Bolloré, mais leur taille même exclut qu'ils aient besoin de la diplomatie française pour prospérer. Les entreprises moyennes, en revanche, peinent à s'implanter, parce qu'elles n'ont pas toujours une taille critique suffisante et parce que, pour beaucoup d'entre elles, la notion de risque attachée à l'Afrique reste importante²³⁷.

En comparaison, les entreprises allemandes sont en moyenne plus grandes et, devant obligatoirement être affiliées à une chambre de commerce régionale, elles sont mieux suivies. Les actions de prospection peuvent donc être menées en groupe pour plus d'impact et une réduction de coûts que peine à atteindre la France pour le moment.

Face aux défis de moyens réduits pour une puissance qui se veut toujours aussi ambitieuse, des pistes d'action existent donc, mais elles sont fragiles et certainement insuffisantes pour compenser l'affaiblissement des deux plus grandes sources d'influence de la France en Afrique, l'outil militaire et le développement. Une révision des objectifs stratégiques de la France en Afrique s'impose donc. Elle pourrait être garante à long terme d'une véritable normalisation des relations entre la France et ses partenaires africains, de plus en plus considérés comme des partenaires diplomatiques et économiques « comme les autres ».

²³⁷ Le rapport Bentejac et Desponts rappelle que les entreprises françaises sont mal structurées pour l'international d'une manière générale : « La grande majorité (95 %) des entreprises françaises exportatrices de marchandises compte moins de 250 salariés. Près de trois quarts (73 %) d'entre elles sont même de très petites entreprises employant moins de 20 salariés. Ces dernières ne réalisent que 22 % des exportations françaises [...] alors que 2,5 % sont des grandes entreprises qui réalisent 43 % des exportations. » Alain Bentejac et Jacques Desponts, *Mission d'évaluation...*, op. cit., p. 7.

Conclusion

Nous avons parlé d'un impensé stratégique de la politique africaine de la France. En effet, une telle stratégie n'existe que de façon implicite, non formalisée, et prend une forme *ad hoc*, en réaction aux événements et grâce aux efforts ponctuels de redéfinition lors d'événements comme le sommet de l'Élysée.

Les acteurs de cette politique existent et nous les avons présentés, le positionnement du président est central ; ce dernier joue de fait le rôle de leader qui s'assure que la politique est bien mise en musique au fur et à mesure en respectant ses décisions. Le premier changement de gouvernement d'avril 2014 a eu pour effet une centralisation du pouvoir autour du ministre des Affaires étrangères avec l'intégration du secrétariat d'État au Commerce extérieur. Cette concentration, si elle doit porter sur la diplomatie économique, n'aura pas d'effet sur l'équilibre des pouvoirs entre ministres de la Défense et des Affaires étrangères, le premier gardant un rôle central sur la gestion de crise, dont on a vu qu'il s'agissait d'un volet essentiel de la politique africaine de la France. Toutefois, le risque existe toujours que, si ce *leadership* venait à manquer de visibilité, de transparence et de clarté, des acteurs privés et parallèles puissent de nouveau prétendre jouer un rôle décisif dans la production de la politique africaine de la France.

Toute stratégie exige de dégager des priorités. En effet, l'observation de la politique africaine de la France permet de mettre à jour trois tendances essentielles : la centralité de la gestion, essentiellement militaire, des crises ; un effort d'appropriation par les Africains de la politique française ; et la diplomatie économique. Aucun de ces axes n'est exempt de heurts, de blocages et de paradoxes. Toutefois, il nous semble que ces grandes directions, mieux pensées et améliorées, par exemple en renforçant le volet de gestion civile des crises et la prévention, permettraient de construire une stratégie raisonnablement ambitieuse, surtout si les intérêts français y étaient mieux clarifiés et défendus.

Une telle réflexion permettrait d'assumer la capacité de la France à dire non à ses partenaires africains et à envisager sereinement de se retirer véritablement des espaces où sa présence n'est ni nécessaire, ni utile, voire où elle est néfaste, à la fois pour ses intérêts et ceux de ses partenaires. Car une stratégie vise avant tout à articuler des objectifs et des ressources. Or les ressources de la France sont extrêmement limitées aujourd'hui. Des solutions *ad hoc* peuvent être bricolées comme la délégation, la trilatéralisation ou

la désafricanisation (le fait de considérer les pays africains comme des pays comme les autres), mais seule une reprise économique durable permettra, en assainissant le budget français, de lui redonner les moyens de ses ambitions. Les pays africains peuvent contribuer à ce processus, mais il dépend avant tout de l'initiative des acteurs français.

Aujourd'hui, la politique africaine de la France reste un tanker qui ne peut tourner que très lentement²³⁸ et dont l'autonomie est réduite, tant son action est contrainte et par l'histoire (*path dependency*) et par ses engagements, notamment militaires. L'enjeu premier nous semble donc de pouvoir redonner une véritable autonomie à la politique africaine française, permettant de faire des choix stratégiques en toute liberté. C'est cette autonomie – vis-à-vis de l'histoire et des partenaires – qui permettrait à la France de mener une politique décidée, qui serve ses intérêts et ceux de la population de ses partenaires africains.

²³⁸ Vincent Hugué, « La Françafrique fait de la résistance », *op. cit.*, p. 127.